

352.13

8YA  
5 c1

# **STRATEGI PENINGKATAN PENERIMAAN PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH**

**(Studi Kasus Pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali)**

## **TESIS**

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan  
Guna Mencapai Derajat Sarjana S2

Program Pascasarjana Universitas Diponegoro  
Program Studi : Magister Ilmu Administrasi  
Konsentrasi : Magister Administrasi Publik



Diajukan oleh :

M. SYAWALLUDIN  
D4E001050

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG  
2003**

UPT-POSTAK-INDIP



**STRATEGI PENINGKATAN PENERIMAAN PAJAK DAERAH  
DAN RETRIBUSI DAERAH  
(Studi Kasus Pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali)**

Dipersiapkan dan disusun oleh :

**M. SYAWALLUDIN  
D4E001050**

telah dipertahankan di depan Tim Penguji

pada tanggal : 18 Desember 2003

Susunan Tim Penguji

Ketua Penguji / Pembimbing I,

  
**Dr. PURBAYU BUDI SANTOSA, MS**

Anggota Dewan Penguji lain :

  
**1. Dr. SUNDARSO, SU**

Sekretaris Penguji / Pembimbing II

  
**Drs. ARI SUBOWO, MA**

  
**2. Drs. M. MUSTAM, MS**

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan  
Untuk memperoleh gelar Magister Sain

Semarang, 30 Desember 2003

Ketua Program Studi MAP

Universitas Diponegoro Semarang



  
**Drs. Y. WARELLA, MPA, PhD**

UPT-PUSTAK-UNDIP	
No. Daft:	2695/T/248/4
Tgl.	22 juli '04

## RINGKASAN

Penelitian ini dilatarbelakangi adanya implementasi kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, yaitu UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999, yang menimbulkan beberapa persoalan yang akan menjadi pekerjaan rumah dan harus diselesaikan oleh Pemerintah Daerah salah satunya adalah masalah kemandirian keuangan daerah. Fenomena rendahnya kemampuan keuangan daerah hampir dirasakan diseluruh kabupaten/kota di Indonesia yang ditengarai salah satu diantaranya disebabkan oleh rendahnya penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah, yang selanjutnya kondisi ini dijawab oleh Pemerintah Pusat dengan mengeluarkan UU No. 34 Tahun 2000 berikut Peraturan Pemerintah No. 65 dan 66 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang merupakan penyempurnaan atas UU No. 18 Tahun 1997. Pemerintah Kabupaten Boyolali layaknya sebagian besar kabupaten/kota lain juga menghadapi kendala masih rendahnya kemampuan keuangan daerah dan memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap bantuan Pemerintah Pusat (tertuang dalam Rencana Strategis Kabupaten Boyolali 2000-2005 sebagai aspek kelemahan). Identifikasi awal menunjukkan rata-rata kontribusi pajak dan retribusi daerah Kabupaten Boyolali selama lima tahun anggaran terakhir hanya mencapai 8,14 %. Fenomena inilah yang kemudian menarik perhatian Penulis untuk mencermati dan menganalisis bagaimana strategi meningkatkan pajak daerah dan retribusi daerah pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali selaku lembaga teknis yang diberikan mandat sebagai koordinator penerimaan pendapatan daerah.

Hasil analisis lingkungan internal Dinas Pendapatan Daerah dapat diidentifikasi Kekuatan Dipenda antara lain : misi/visi organisasi yang jelas dan komitmen pimpinan untuk meningkatkan PAD, struktur organisasi yang kuat/lengkap, prosedur kerja yang telah baku dan melembaga berdasarkan kebijakan Mapenda, dukungan jumlah karyawan yang memadai dan sistem insentif yang baku dan berjalan baik. Sedangkan Kelemahan Dipenda antara lain : terbatasnya SDM yang berkualitas, terbatasnya sarana dan prasarana kerja berbasis teknologi, rendahnya kemampuan mengutiliez teknologi, mekanisme pendataan wajib pajak dan retribusi yang belum berjalan sebagaimana mestinya, belum melembaganya penegakan hukum, kultur organisasi yang negatif, dan performance organisasi belum sesuai harapan. Kemudian analisis lingkungan eksternal Dipenda dapat diidentifikasi Peluang Dipenda antara lain : adanya UU. No. 22 dan 25 Tahun 1999, adanya reformasi perpajakan berdasarkan UU. No. 34 Tahun 2000, komitmen eksekutif dan legislatif daerah untuk meningkatkan PAD, implementasi perda baru tentang pungutan daerah, terbukanya peluang kerjasama dengan lembaga penelitian serta media massa daerah, perkembangan teknologi informasi dan perekonomian masyarakat yang cenderung meningkat. Kemudian yang menjadi Ancaman Dipenda antara lain reformasi manajemen keuangan daerah berdasarkan UU No. 25 Tahun 1999, terbatasnya kapasitas dan pemahaman DPRD tentang upaya peningkatan pajak/retribusi, banyak perda baru yang baru diimplementasikan, kondisi geografis yang masih sulit dijangkau, hubungan koordinasi antara dinas /lembaga lain yang belum optimal, penolakan wajib pajak/retribusi yang masih kerap terjadi.



Berdasarkan *Direct Approach* melalui penelusuran mandat dan misi organisasi serta analisis SWOT ditemui beberapa adanya sembilan isu strategis yang kemudian dengan melihat adanya saling keterkaitan diidentifikasi ada lima isu strategis mayor sekaligus formulasi strategi yang direkomendasikan sebagai berikut : (1) Isu-isu strategis yang berkaitan dengan peningkatan sumber daya manusia dan isu bagaimana mengeliminir kultur organisasi yang negatif, dengan implikasi perbaikan melalui strategi : (a) Kebijakan peningkatan pendidikan; (b) Kebijakan peningkatan ketrampilan teknis; (c) Kebijakan reorientasi kultur organisasi (2) Isu-isu strategis yang berkaitan prosedur manajemen perpajakan dan retribusi yang terdiri dari isu strategis tentang bagaimana memperbaiki prosedur manajemen pemungutan pajak /retribusi daerah, bagaimana memperbaiki mekanisme pendataan, bagaimana meningkatkan evaluasi kegiatan, bagaimana meningkatkan koordinasi antara dinas terkait dengan implikasi perbaikan melalui strategi : (a) Kebijakan Manajemen "Jemput Bola"; (b) Kebijakan *Net Working System*; (c) Kebijakan peningkatan kapasitas olah data; (d) Kebijakan peningkatan mekanisme koordinasi dan evaluasi. (3) Isu strategis optimalisasi implementasi perda pajak /retribusi dengan implikasi perbaikan melalui strategi : (a) Kebijakan Sosialisasi; (b) Kebijakan Kolaborasi disemua lini; (4) Isu Strategis peningkatan sarana dan pra sarana, dengan implikasi perbaikan melalui strategi : (a) Kebijakan peningkatan sarana dan prasarana teknologi informasi; (b) Kebijakan peningkatan sarana/prasarana operasional; (5) Isu strategis penegakan hukum (*Law Enforcement*), dengan implikasi perbaikan melalui strategi : (a) Kebijakan pembentukan Tim penegakan Hukum; (b) Kebijakan Kebijakan Pemberlakuan sanksi hukum. Selanjutnya masing-masing strategi diintegrasikan dalam satu *grand strategy* yang komprehensif sebagai berikut : "Meningkatkan penerimaan pajak dan retribusi daerah Kabupaten Boyolali melalui peningkatan kinerja organisasi, dengan dilandasi oleh pemahaman komprehensif atas visi/misi organisasi, peningkatan kualitas proses manajemen berdasarkan implementasi kebijakan MAPENDA yang didukung oleh peningkatan sumber daya manusia yang berkualitas, teknologi yang handal serta terciptanya suatu jaringan kerja yang kuat menuju kemandirian daerah". Mengingat tahapan implementasikan merupakan tahapan yang paling sulit dalam proses ini maka diyakini adanya beberapa hambatan sekaligus tantangan yang tidak baik dari aspek sumber daya manusia, finansial, proses manajerial maupun tanggapan dari pejabat daerah.





## ABSTRAKSI

Kebijakan Desentralisasi Fiskal melalui UU No. 25 Tahun 1999 adalah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dengan kebijakan otonomi daerah yang sesungguhnya merupakan babak baru dalam tatanan penyelenggaraan Pemerintahan Indonesia, dan pada hakekatnya telah memberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Rendahnya penerimaan pajak dan retribusi daerah merupakan isu yang mengedepan dan hampir dihadapi oleh sebagian besar kabupaten / kota. Implementasi UU No. 34 Tahun 2000 tentang perubahan atas UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah mencoba memberikan peluang kepada daerah untuk mencoba menggali segenap pajak dan retribusi daerah, sehingga pada akhirnya akan mampu memberikan kontribusi yang lebih besar terhadap keuangan daerah. Kabupaten Boyolali dengan kondisi keuangan yang kurang menguntungkan dimana subsidi pusat hampir mendominasi sumber keuangan daerah (73,94%), dimana di sisi lain kontribusi pajak / retribusi relatif masih rendah (8,14%), dituntut untuk mencari solusi guna mensikapi perubahan lingkungan strategis yang terus bergulir. Penulisan ini mencoba menguraikan permasalahan yang dihadapi oleh Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali sebagai lembaga teknis daerah yang bertanggungjawab terhadap pendapatan daerah, khususnya dalam upaya meningkatkan penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah. Melalui perspektif manajemen strategis, diharapkan akan teridentifikasi kondisi eksternal dan internal organisasi, isu-isu strategis yang dihadapi oleh organisasi, dan pada akhirnya akan direkomendasikan sejumlah strategi sebagai respon atas permasalahan yang tengah dihadapi. Dari penelusuran mandat, misi organisasi, dan hasil analisis SWOT dapat diidentifikasi beberapa isu strategis pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali sekaligus formulasi strategi yang direkomendasikan yaitu (1) Isu-isu strategis yang berkaitan dengan peningkatan sumber daya manusia dan isu bagaimana mengeliminir kultur organisasi yang negatif, dengan strategi : (a) Kebijakan peningkatan pendidikan; (b) Kebijakan peningkatan ketrampilan teknis; (c) Kebijakan re-orientasi kultur organisasi (2) Isu-isu strategis yang berkaitan prosedur manajemen perpajakan dan retribusi yang terdiri dari isu strategis tentang bagaimana memperbaiki prosedur manajemen pemungutan pajak / retribusi daerah, bagaimana memperbaiki mekanisme pendataan, bagaimana meningkatkan evaluasi kegiatan, bagaimana meningkatkan koordinasi antara dinas terkait dengan strategi : (a) Kebijakan Manajemen "Jemput Bola"; (b) Kebijakan *Net Working System*; (c) Kebijakan peningkatan kapasitas olah data; (d) Kebijakan peningkatan mekanisme koordinasi dan evaluasi. (3) Isu strategis optimalisasi implementasi perda pajak / retribusi dengan strategi : (a) Kebijakan Sosialisasi; (b) Kebijakan Kolaborasi disemua lini; (4) Isu Strategis peningkatan sarana dan pra sarana, dengan strategi : (a) Kebijakan peningkatan sarana dan prasarana teknologi informasi; (b) Kebijakan peningkatan sarana/prasarana operasional; (5) Isu strategis penegakan hukum (*Law Enforcement*), dengan strategi : (a) Kebijakan pembentukan Tim penegakan Hukum; (b) Kebijakan Kebijakan Pemberlakuan sanksi hukum.



## ABSTRACT

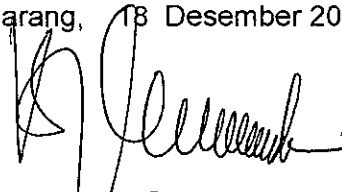
Fiscal policy in the Act Number 25/1999 as a part of region autonomy policy, the true is a new chapter government implementation in Indonesia, and had provided larger authority to region to organize its own territory. The low tax and charging of region become primary issues and almost faced by most regency / city in Indonesia. The implementation of Act. Number 34/2000 about the changes of Act. Number 18/1987 about Tax and Charging of Region attempt to provide a chance to region to explore all of tax and charging potential so that, finally, be able to provide a larger contribution to region finance. Boyolali Regency, finance condition that is less benefit, where this center subsidy almost dominate region finance (73,94%), in other hand tax / charging of region is relatively smallest (8,14%). It is sued to looking for solution to anticipate strategic environment changes that continue to move. This study attempt to illustrate the issues faced by Department of Region Revenue of Boyolali Regency, as the technical agent of the region that is responsible to region revenue, particularly in order to increase region tax and charging through this strategic management perspective is expected to be going to identify external and internal organization, strategic issues faced by the organization and finally, will be recommended a number of strategy as response to the faced problems. From mandate investigation, organization mission and result of SWOT analysis can be identified some strategic issues on Department of Region Revenue of Boyolali Regency all at once the strategic formulation recommended are : (1) Developing Human Resources Strategic Issues, with strategy recommended education quality improvement, technical skill improvement, organization culture reoriented policy; (2) Strategic issues of tax and charging management procedure, with strategy recommended, management policy "Pick up of ball", Net Working System policy, policy to improve data base capacity, coordination and evaluation mechanism improvement policy; (3) Strategic Issues of region regulation implementation with strategy recommended; socialization policy, cooperation policy with collaboration at any line; (4) Strategic issues the improvement of suprastructure and infrastructure, with the strategy recommended policy of improvement of suprastructure and infrastructure of information technology, the improvement of operational of suprastructure and infrastructure; (5) Strategic issues of law enforcement with strategy recommended founding law upholder policy, law sanction implementation policy.



## PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Semarang, 18 Desember 2003



M. SYAWALLUDIN



## KATA PENGANTAR

"Dengan memanjatkan puji syukur kehadiran Alloh SWT" yang telah menganugerahkan Rahmat dan Bimbingan-Nya, hingga akhirnya perjalanan panjang yang melelahkan ini telah menghasilkan satu tulisan sederhana sebagai hasil perjuangan dan kenangan manis selama singgah sesaat di bangku perkuliahan pada Jurusan Manajemen Administrasi Publik Diponegoro Semarang.

Sebagai sebuah tulisan yang sangat sederhana dan jauh sekali dari kesempurnaan. Hanya satu harapan dihati Penulis, semoga tulisan ini setidaknya mampu memberikan alternatif masukan / saran pemecahan di tingkat lokal sebagai wujud perhatian Penulis terhadap permasalahan yang dihadapi.

"Terima Kasih" mungkin hanya sepenggal kata yang dapat mewakili penghargaan Penulis kepada segenap Dosen dan Pengelola Magister Adminitrasi Publik Universitas Diponegoro yang telah memberikan kesempatan yang sangat berharga ini untuk menjadi bagian komunitas dalam rangka memperkaya khasanah intelektual.

Rasa hormat dan terima kasih yang tiada terhingga Penulis sampaikan kepada Kedua Dosen Pembimbing sekaligus sebagai "orang tua" yaitu Bapak **DR. PURBAYU BUDI SANTOSA, MS** selaku Pembimbing Utama dan Bapak **Drs. ARI SUBOWO, MA** selaku Pembimbing Pendamping, dimana ditengah kesibukan masih berkenan meluangkan waktunya bagi Penulis. Juga kepada Bapak **Drs. SUNDARSO, SU** dan Bapak **Drs. M. MUSTAM, MS** selaku Dosen Penguji yang telah memberikan arahan, masukan dan saran bagi Penulis. Kiranya semua yang telah diberikan adalah hutang budi yang tidak pernah sanggup Penulis bayar, Hanya Sang Khalik yang kelak akan membalasnya. Amin





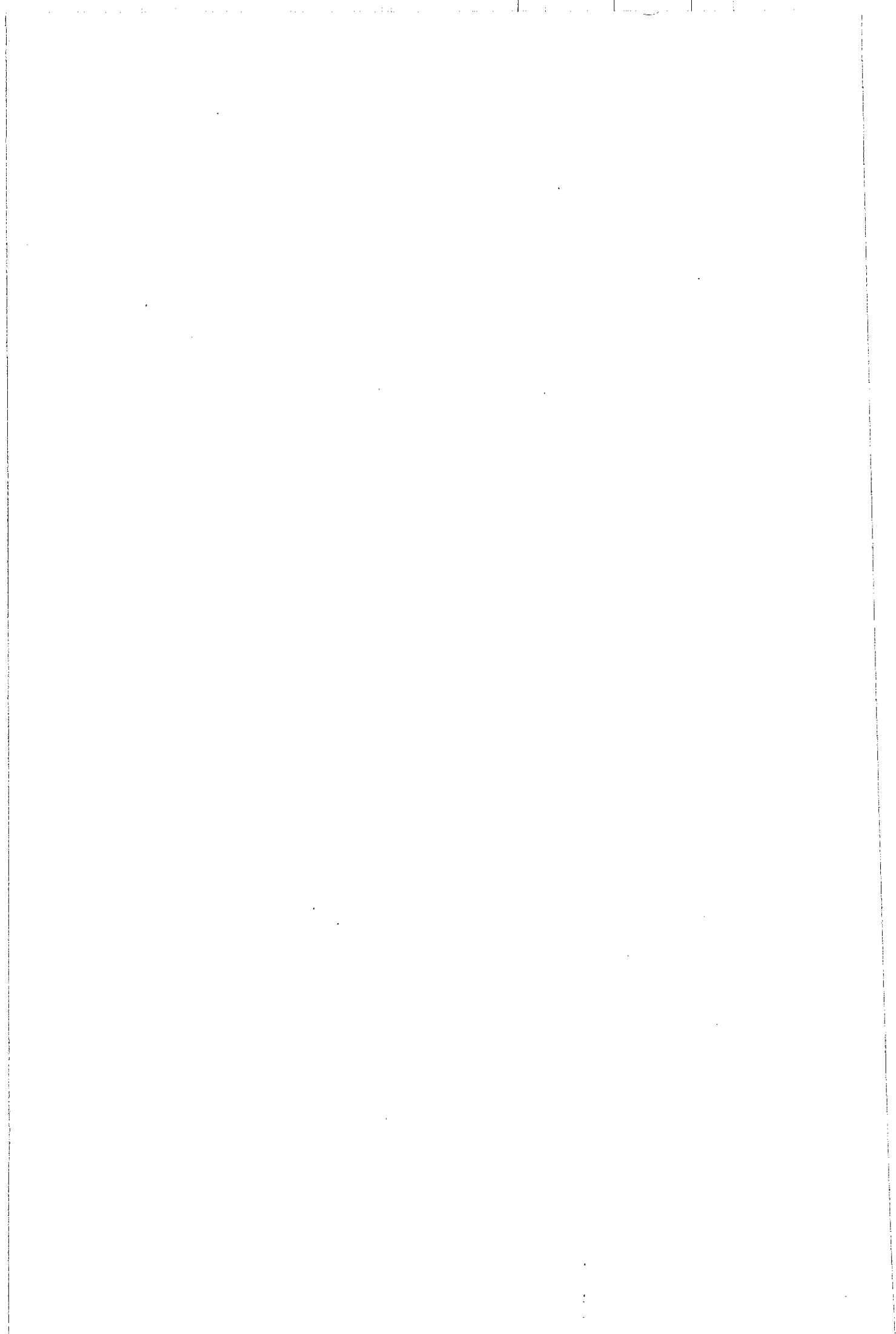
Kepada segenap Pejabat di Jajaran Pemerintah Kabupaten Boyolali, Bapak Bupati Boyolali, Bapak Kepala Dispenda Kabupaten Boyolali, Penulis sampaikan terima kasih atas dukungan dan dorongannya.

Untuk sahabat-sahabat dan orang-orang yang kukasihi : Bunda Masriati, segenap mas dan mbakyuku di Jawa Timur, **Yayangku** , Ibu Sholikin, Dhoni, Pak Subardi cs, Lurahe cs, Joko Mulyono, Eko Dodi, Bang Hario, Mas Hery, warga Belakan dan sedulur-sedulur Penulis pada Angkatan IV, terima kasih atas segala dorongan dan pengertiannya serta persaudaraan yang telah terjalin.

Akhirnya Penulis berharap semoga tulisan sederhana ini dapat bermanfaat bagi umat manusia dan dunia ilmu pengetahuan.

Semarang, 7 Desember 2003

Penulis



## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
LEMBAR PENGESAHAN .....	ii
RINGKASAN .....	iii
ABSTRAKSI .....	v
ABSTRACT .....	vi
HALAMAN PERNYATAAN .....	vii
KATA PENGANTAR .....	viii
DAFTAR ISI .....	x
DAFTAR GAMBAR .....	xiii
DAFTAR TABEL .....	xiv
DAFTAR LAMPIRAN .....	xvii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Identifikasi dan Rumusan Masalah .....	6
C. Tujuan Penelitian .....	8
D. Kegunaan Penelitian .....	9
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Konsep Manajemen Keuangan Daerah .....	10
1. Pentingnya Manajemen Pajak dan Retribusi Dalam Rangka Peningkatan PAD .....	15
2. Faktor-faktor Penyebab Rendahnya Penerimaan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah .....	20
B. Konsep Strategi .....	22
C. Konsep Manajemen Strategi .....	26
1. Identifikasi Mandat dan Misi Organisasi .....	31
2. Identifikasi Lingkungan Eksternal : Peluang dan Tantangan .....	31
3. Identifikasi Lingkungan Internal .....	38
4. Identifikasi Isu-isu Strategis .....	50
5. Merumuskan Strategi guna mengatasi isu-isu strategis ....	51
<b>BAB III METODOLOGI PENELITIAN</b>	
A. Perspektif Pendekatan Penelitian .....	53
B. Fokus Penelitian .....	54
C. Lokasi Penelitian .....	55



D. Fenomena Pengamatan .....	55
E. Jenis dan Sumber Data .....	58
F. Instrumen Penelitian .....	59
G. Pemilihan Informan .....	61
H. Teknik Pengumpulan Data .....	62
I. Teknik Analisis Data .....	63

#### **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN**

A. Deskripsi Kabupaten Boyolali .....	70
1. Kondisi Geografis .....	70
2. Kondisi Demografis .....	71
3. Kondisi Sosial Ekonomi .....	75
4. Kondisi Keuangan Daerah .....	76
B. Hasil Penelitian .....	81
1. Profil Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali .....	81
a. Dasar Hukum dan Tata Kerja .....	81
b. Kedudukan, Tugas Pokok dan Fungsi .....	82
c. Visi, Misi dan Mandat Organisasi .....	84
d. Keadaan Pegawai .....	87
2. Analisis Lingkungan Eksternal .....	89
a. Kecenderungan Politik, Ekonomi, Sosial, Teknologi, dan Kondisi Geografis .....	90
b. <i>Key Resources Controller</i> .....	107
c. Kecenderungan Kompetitor / Kolaborator .....	110
3. Analisis Lingkungan Internal .....	114
a. Aspek Input .....	114
1) Sumber Daya Manusia .....	114
2) Anggaran .....	115
3) Sarana dan Prasarana .....	116
4) Teknologi dan Informasi .....	117
5) Budaya Organisasi .....	119
6) Struktur Organisasi .....	120
7) <i>Present Strategy</i> .....	121
b. Aspek Output / Kinerja .....	127
1) Produktivitas .....	127
a) Indikator Pertumbuhan .....	127
b) Efektivitas .....	128
c) Efisiensi .....	131
2) Responsivitas .....	132
a) Perencanaan .....	132
b) Pelaksanaan .....	133
c) Koordinasi .....	133
d) Evaluasi .....	134
3) <i>Responsiveness</i> .....	135
4) Akuntabilitas .....	135
c. Aspek Penegakan Hukum .....	136
C. Analisis Hasil Penelitian .....	138
1. Analisis SWOT .....	138
a. Peluang Eksternal .....	138
b. Ancaman Eksternal .....	142



c. Kekuatan Internal .....	145
d. Kelemahan Internal .....	146
2. Identifikasi Isu Strategis .....	148
a. Kelompok Isu <i>Strenghts – Opportunies (SO)</i> .....	148
b. Kelompok Isu <i>Strenghts – Threats (ST)</i> .....	150
c. Isu Strategis <i>Weakness – Oppurtunities (WO)</i> .....	152
d. Isu Strategis <i>Weakness – Treaths (WT)</i> .....	154
3. Analisis <i>Critical Isu</i> .....	158
D. Hasil Diskusi Rencana Strategis Peningkatan Penerimaan Pajak dan Retribusi Daerah Kabupaten Boyolali .....	159
1. Pengelompokan Isu .....	159
2. Formulasi Strategi .....	160
3. <i>Grand Strategy</i> .....	172

## **BAB V PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	175
B. Saran .....	177

## **DAFTAR PUSTAKA**

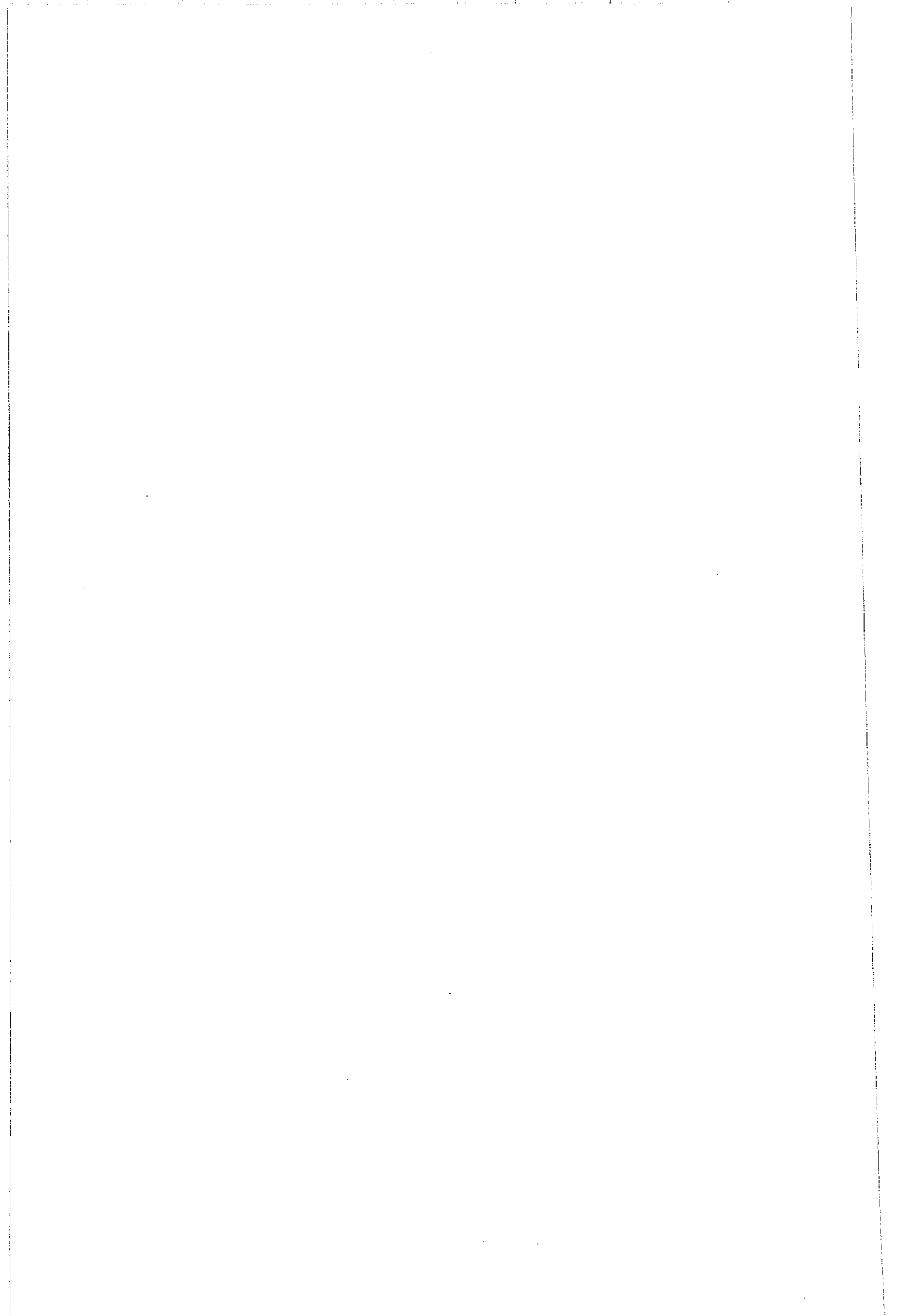
## **LAMPIRAN-LAMPIRAN**





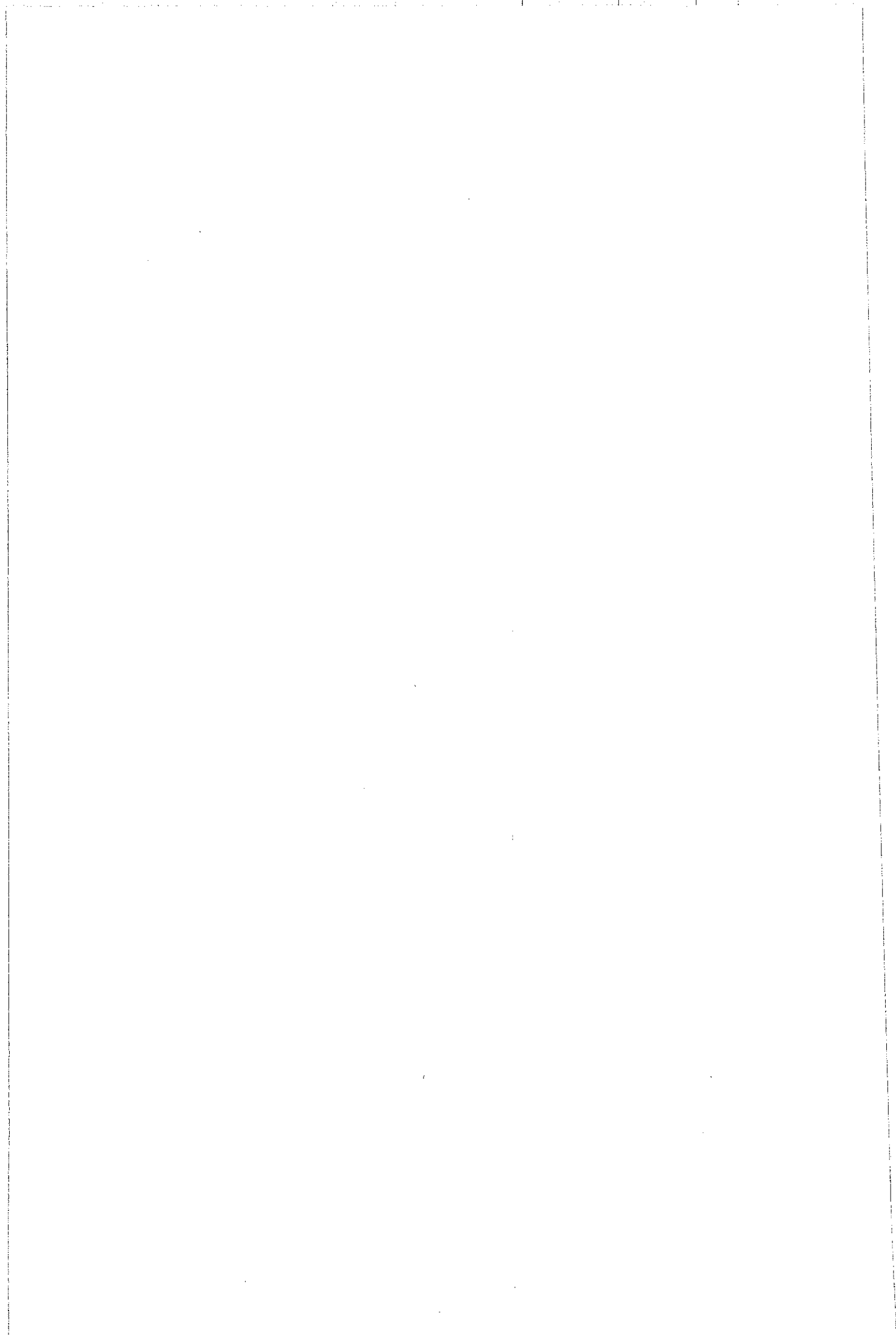
## DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1 Dasar-dasar Manajemen Keuangan Daerah .....	13
Gambar 2 Kerangka Berpikir .....	30
Gambar 3 Model Kajian Manajemen Strategis Peningkatan Penerimaan Pajak Retribusi Daerah Kabupaten Boyolali .....	55
Gambar 4 Kontribusi Masing-masing Komponen APBD Kabupaten Boyolali Tahun 1998/1999 - 2002 .....	97
Gambar 5 Kontribusi Rata-rata Lapangan Usaha terhadap PDRB Kabupaten Boyolali Tahun 1998/1999 - 2002 .....	100
Gambar 6 Alur Pembayaran Pajak Daerah dan Retribusi Daerah .....	126
Gambar 7 Pertumbuhan Target Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kabupaten Boyolali Tahun 1998/1999 - 2002 .....	130

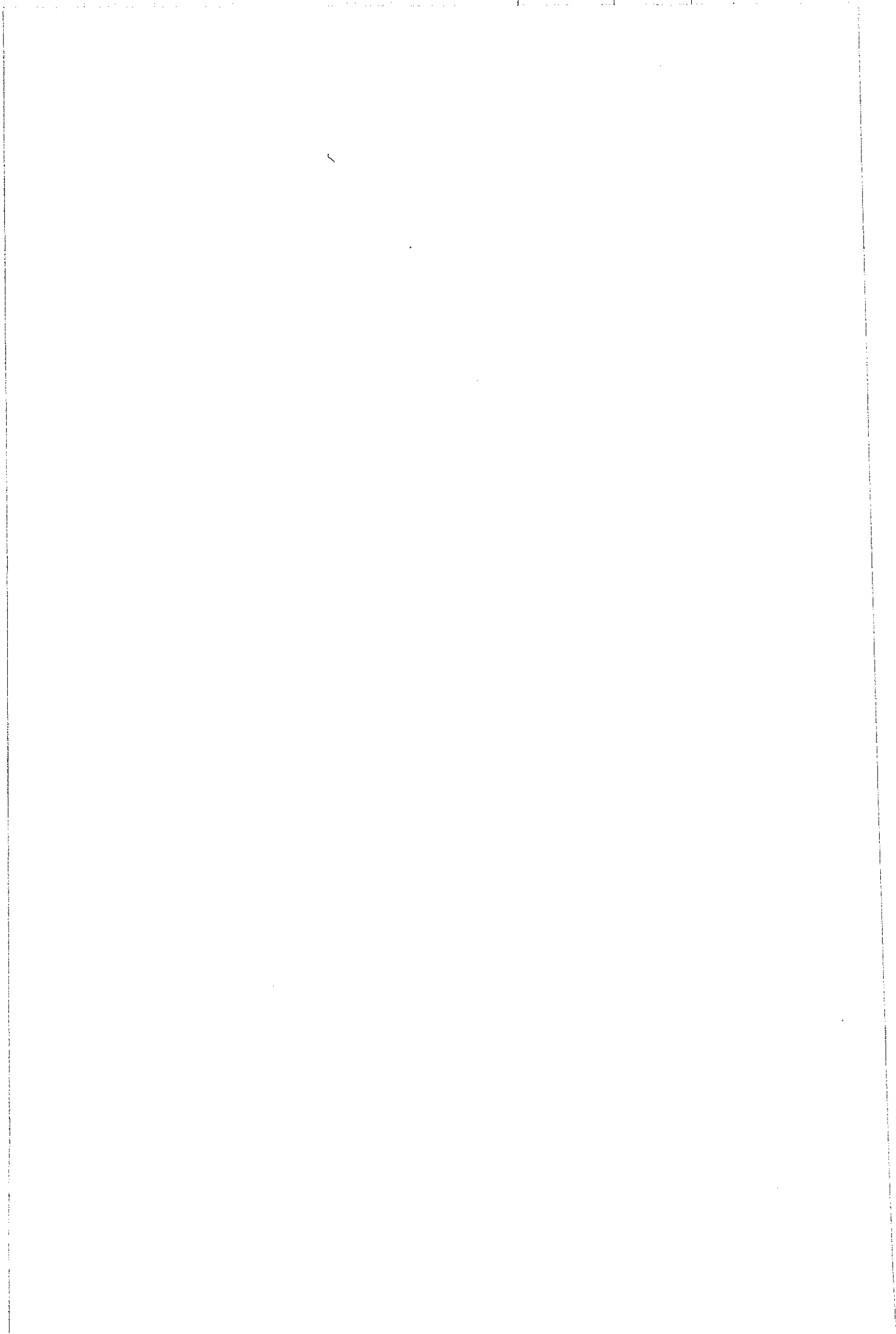


## DAFTAR TABEL

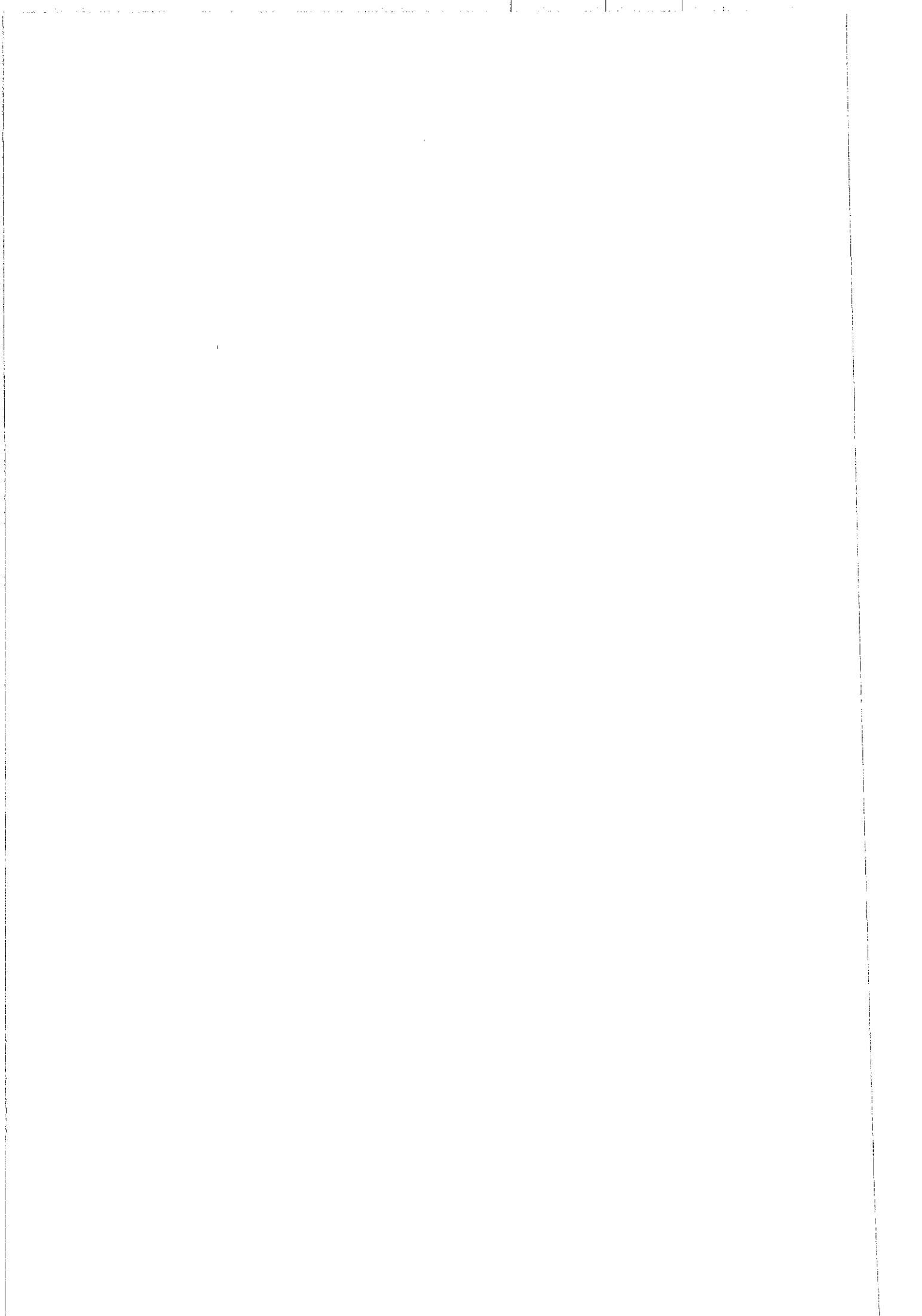
	Halaman
Tabel 1    Perkembangan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kabupaten Boyolali Tahun 1998/1999-2002 (Ribu Rupiah) .....	8
Tabel 2    Matrik Penelitian .....	67
Tabel 3    Jumlah Penduduk dan Luas Wilayah Kecamatan Tahun 2002 ..	72
Tabel 4    Komposisi Penduduk Kabupaten Boyolali Menurut Kelompok Umur Tahun 2002 .....	74
Tabel 5    Kontribusi PAD terhadap APBD Kabupaten Boyolali Tahun Anggaran 1998/1999 - 2003 .....	78
Tabel 6    Kontribusi Sumbangan Daerah Otonom SDO / DAU Terhadap APBD Tahun Anggaran 1998/1999 - 2003 .....	78
Tabel 7    Kontribusi Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak Terhadap APBD Kabupaten Boyolali Tahun Anggaran 1998/1999 - 2003 .....	79
Tabel 8    Proporsi Belanja Rutin dan Belanja Pembangunan Kabupaten Boyolali Tahun Anggaran 1998/1999 - 2003 .....	80
Tabel 9    Komposisi Pegawai Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali Menurut Golongan Kepangkatan (hingga bulan Juli 2003) .....	87
Tabel 10   Komposisi Pegawai Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali Menurut Tingkat Pendidikan Formal (hingga bulan Juli 2003) .....	88
Tabel 11   Komposisi Pegawai Dinas Pendapatan Daerah Menurut Pendidikan Penjenjangan Tertinggi yang Pernah Diikuti (hingga bulan Juli 2003) .....	88



Tabel 12	Perbandingan Jenis dan Tarif Pajak Daerah Menurut Undang-undang No. 18/1997 dan Undang-undang No. 34/2000 .....	92
Tabel 13	Komposisi Keanggotaan DPRD Kabupaten Boyolali menurut Tingkat Pendidikan Formal (hingga bulan Juli 2003) .....	94
Tabel 14	Peraturan Daerah tentang Retribusi di Kabupaten Boyolali 2000-2003 .....	95
Tabel 15	PDRB Kabupaten Boyolali Atas Dasar Harga Konstan dan Harga Berlaku tahun 1995 - 2000 .....	99
Tabel 16	Potensi Sumber Daya Alam dan Pariwisata di Kabupaten Boyolali .....	101
Tabel 17	Perkembangan Pendapatan Perkapita Kabupaten Boyolali tahun 1997 - 2001 berdasarkan harga berlaku .....	102
Tabel 18	Jarak Antara Kecamatan ke Ibukota Kabupaten di Kabupaten Boyolali .....	106
Tabel 19	Kondisi Jalan di Kabupaten Boyolali .....	107
Tabel 20	Dinas Pengelola Pajak dan Retribusi Daerah Kabupaten Boyolali Tahun 2003 .....	111
Tabel 21	Perkembangan Alokasi Anggaran Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali Tahun 1998/1999 - 2002 .....	116
Tabel 22	Inventarisasi Sarana / Prasarana pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali (hingga bulan Mei 2003) .....	117
Tabel 23	Perkembangan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kabupaten Boyolali Tahun 1998/1999 - 2003 .....	128
Tabel 24	Perkembangan Efektivitas Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kabupaten Boyolali Tahun 1998/1999 - 2002 .....	129



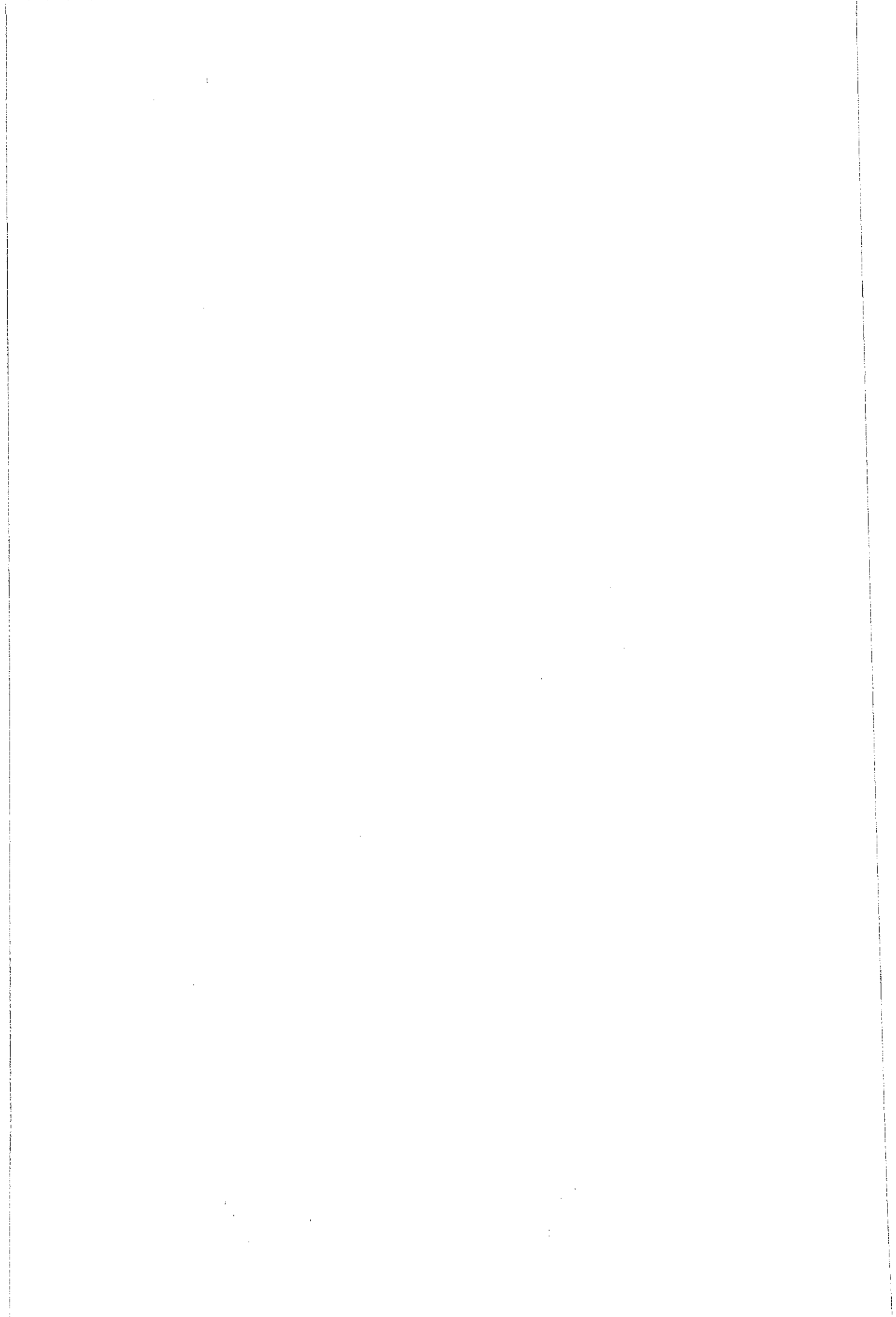
Tabel 25	Perkembangan Efisiensi Penerimaan Pajak dan Retribusi Daerah Kabupaten Boyolali Tahun 1998/1999 - 2002 .....	131
Tabel 26	Peluang dan Ancaman Lingkungan Eksternal Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali .....	145
Tabel 27	Kekuatan dan Kelemahan Lingkungan Internal Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali .....	148
Tabel 28	Matrik Analisis SWOT Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali .....	157
Tabel 29	Rekapitulasi Hasil Tes Litmus Terhadap Isu Strategis pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali .....	158





## DAFTAR LAMPIRAN

	Halaman
Lampiran 1 Pedoman Wawancara .....	183
Lampiran 2 Peta Kabupaten Boyolali .....	186
Lampiran 3 Bagan Susunan Organisasi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali .....	187
Lampiran 4 Perkembangan Komponen APBD Kabupaten Boyolali Tahun 1998/1999 - 2003 .....	188
Lampiran 5 Kontribusi Masing-masing Pajak Terhadap Total Penerimaan Pajak Daerah Kabupaten Boyolali Tahun 1998/1999 - 2002 .	189
Lampiran 6 Pencapaian Target dan Realisasi Penerimaan Pajak Daerah Kabupaten Boyolali Tahun 1998/1999 - 2002 .....	190
Lampiran 7 Kontribusi Masing-masing Retribusi Terhadap Total Penerimaan Retribusi Daerah Kabupaten Boyolali Tahun 1998/1999 - 2002 .....	191
Lampiran 8 Litmus Tes Terhadap Isu Strategis Peningkatan Kualitas SDM .....	192
Lampiran 9 Litmus Tes Terhadap Isu Strategis Optimalisasi Pelaksanaan Perda Pajak / Retribusi Daerah .....	193
Lampiran 10 Litmus Tes Terhadap Isu Strategis Perbaikan Prosedur Pemungutan Pajak / Retribusi Daerah .....	194
Lampiran 11 Litmus Tes Terhadap Isu Strategis Perbaikan Mekanisme Pendataan Potensi Pajak / Retribusi Daerah .....	195
Lampiran 12 Litmus Tes Terhadap Isu Strategis Pemantapan Koordinasi Antar Dinas Pengumpul Pajak / Retribusi Daerah .....	196



Lampiran 13 Litmus Tes Terhadap Isu Strategis Peningkatan Mekanisme Evaluasi .....	197
Lampiran 14 Litmus Tes Terhadap Isu Strategis Penerapan Law Enforcement .....	198
Lampiran 15 Litmus Tes Terhadap Isu Strategis Mengeliminir Kultur Negatif Organisasi .....	199
Lampiran 16 Litmus Tes Terhadap Isu Strategis Peningkatan Dukungan Sarana / Prasarana .....	200
Lampiran 17 Bukti Pelaksanaan Wawancara dengan Informan .....	201
Lampiran 18 Surat Rekomendasi Ijin <i>Research</i> .....	206
Lampiran 19 Surat Keterangan Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali .....	207



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Perubahan fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dalam kurun waktu tiga tahun terakhir diawali dengan implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yang dicanangkan tersebut diharapkan akan mampu memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri.

Situasi transisi dari *monolitik sentralistik* kepada demokrasi lokal daerah dihadapkan pada makin luasnya kewenangan mulai dari perencanaan hingga implementasi kebijakan guna melayani kepentingan masyarakat sesuai dengan potensi dan kondisi masing-masing daerah. *The ultimate goal* yang akan dicapai pada akhirnya adalah terciptanya kemandirian daerah dan kemandirian masyarakat berdasarkan asas demokrasi dan kedaulatan rakyat tanpa mengganggu stabilitas nasional dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sejalan dengan implementasi kebijakan desentralisasi tersebut setidaknya ada beberapa persoalan yang akan menjadi pekerjaan rumah dan harus diselesaikan oleh pemerintah daerah yaitu: pengelolaan SDM daerah, **keuangan daerah**, penguatan peran dan fungsi DPRD, pengembangan organisasi pemerintah daerah, dan pelayanan masyarakat (Kantor Men Otda dan GTZ-USAID: 2000).

Berkaitan dengan isu keuangan daerah, salah satu *point* positif yang coba dijawab oleh UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 adalah diberikannya wewenang yang besar kepada daerah untuk menggali dan mengelola keuangan secara lebih otonom. Pemerintah pusat berusaha menghilangkan anggapan sebagai sosok yang hanya “merampas” kekayaan daerah selama hampir setengah abad. Pendapat A. Halim (2001:58) bahwa dampak positif dari perimbangan keuangan pusat dan daerah diharapkan dapat mendorong hal-hal sebagai berikut:

1. Daerah lebih mampu memacu pembangunan daerah
2. Meningkatkan pertumbuhan antar daerah yang seimbang
3. Pembagian dana yang rasional dan adil kepada daerah penghasil sumber utama penerimaan negara
4. Mengurangi kesenjangan sosial
5. Meredam ketidakpuasan daerah
6. Pemerataan pembangunan
7. Memperkuat integrasi nasional

Implikasi yang diharapkan dari pelaksanaan otonomi daerah beserta kebijakan desentralisasi fiskal adalah meningkatnya kemampuan keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat, yang didukung oleh kewenangan pengelolaan sumber keuangan dan potensi daerah yang makin luas.

Dalam implementasi kebijakan desentralisasi fiskal ini, subsidi pemerintah pusat masih mengalir dalam bentuk *block grant* dan *specific grant*, disamping dana perimbangan (*sharing revenue*) sebagai pengganti subsidi daerah otonom atau dana bantuan pembangunan semasa orde baru.

Meskipun begitu perubahan pada lingkungan strategis ini, melahirkan dampak yang amat berbeda antar daerah. Untuk beberapa daerah yang selama ini merasa dijarah oleh pemerintah pusat, kebijakan otonomi menjadi suatu angin segar sebagai realisasi atas tuntutan yang mereka perjuangkan selama ini, yaitu untuk lebih menikmati kekayaan daerah yang dimiliki, akan tetapi kebijakan ini justru menjadi ancaman di beberapa daerah yang selama ini sebagian besar "jatah belanjanya" berasal dari subsidi pemerintah pusat dan miskin sumber daya alam. Fenomena ini menimbulkan gejolak di beberapa daerah dan kehadiran UU. Nomor 22/25 Tahun 1999 seringkali menjadi tersangka atas timbulnya gejolak tersebut, sebagaimana diungkapkan Masykur Wiratmo (2001 :1)

UU. 22/1999 dan UU.25/1999 memberikan peluang lebih banyak bagi daerah untuk menggali potensi sumber-sumber penerimaan daerah dibanding peraturan-peraturan sebelumnya yang lebih banyak memberikan keleluasaan kepada pemerintah di daerah meskipun harus diakui bahwa kedua undang-undang tersebut agak bias kepada daerah yang kaya sumber daya alam

Keuangan daerah merupakan salah satu isu sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah karena keuangan daerah merupakan salah satu instrumen penting kebijakan publik, tanpa adanya kemampuan keuangan yang memadai, otonomi daerah yang lahir sebagai implikasi kebijakan desentralisasi tidak akan mempunyai makna, menyitir pendapat Josep Riwu Kaho (1991:252) :

"Salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya adalah kemampuan *self supporting* dalam keuangan"

UU. Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah kaitannya dengan desentralisasi fiskal menjelaskan antara lain sebagai berikut :

1. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri, yang didukung oleh perimbangan keuangan oleh pemerintah pusat dan daerah serta propinsi dan kabupaten/kota yang merupakan prasyarat dalam sistem pemerintah daerah .
2. Dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah kewenangan keuangan yang melekat pada setiap kewenangan pemerintah menjadi kewenangan daerah.

Lebih lanjut diskusi mengenai keuangan daerah akan melibatkan sumber sumber keuangan diantaranya pendapatan asli daerah. Hingga saat ini pendapatan asli daerah terdiri dari komponen pajak daerah, retribusi daerah, laba BUMD dan lain-lain pendapatan yang sah, namun pada kenyataannya komponen PAD tersebut belum mampu menggantikan posisi subsidi pusat baik dalam bentuk subsidi daerah otonom (SDO) dan dana bantuan pembangunan semasa orde baru maupun DAU/DAK seperti saat ini, kondisi ini menggambarkan bahwa dominasi atau ketergantungan pada pemerintah pusat masih sangat dominan.

Kesulitan keuangan hampir dirasakan diseluruh kabupaten/kota di Indonesia karena kecilnya komponen PAD dalam struktur APBD. Sebagaimana ulasan pernyataan Mubyarto dalam Malarangeng (2001:12) bahwa hanya propinsi Bali (51%) dan DKI Jakarta (63%) yang mampu menutupi hampir separuh pengeluarannya dari Pos Pendapatan Asli Daerah.



Menghadapi fenomena rendahnya kemampuan keuangan daerah yang ditengarai oleh antara lain rendahnya penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah selanjutnya dijawab oleh pemerintah pusat dengan mengeluarkan UU. Nomor 34 Tahun 2000 berikut Peraturan Pemerintah Nomor 65 / 66 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang merupakan penyempurnaan atas UU. Nomor 18 Tahun 1997. Esensi dari reformasi kebijakan perpajakan dan retribusi daerah ini adalah memberikan ruang gerak yang lebih luas kepada daerah baik Propinsi Kabupaten/Kota untuk menggali segenap potensi pajak dan retribusi daerah yang ada di wilayahnya, pada akhirnya diharapkan dapat meningkatkan kapasitas keuangan daerah sejalan dengan nafas kebijakan otonomi daerah.

Kebijakan tersebut tentunya merupakan peluang eksternal yang harus ditanggapi oleh setiap daerah, dimana disatu sisi daerah dituntut untuk tetap berada dalam koridor kebijakan otonomi daerah, dan di sisi lain setiap daerah dituntut untuk mampu secara cermat menjawab permasalahan yang mendasar, mengidentifikasi sumber daya pembangunan, menggali dan memanfaatkan potensi wilayah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat.

Perubahan lingkungan eksternal dan peluang yang ditawarkan membuat beberapa daerah bersikap "gegabah" dalam upaya meningkatkan penerimaan pajak dan retribusi daerah. Hal ini antara lain diindikasikan dengan *trend* yang muncul di hampir setiap kabupaten/kota dengan menciptakan berbagai jenis pajak dan retribusi daerah dengan dalih meningkatkan kemampuan keuangan daerah, tanpa memperhatikan *cost efektivitasnya* yang pada akhirnya yang akan memberatkan rakyat maupun kalangan dunia usaha.

Walaupun peraturan perundang-undangan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengoptimalkan penerimaan dari sektor pajak dan retribusi daerah, selayaknya pemerintah daerah bersikap lebih bijak terhadap kepentingan masyarakat. Pendekatan yang dilakukan dalam upaya meningkatkan penerimaan pajak maupun retribusi daerah selain melalui ekstensifikasi juga dapat ditempuh dengan pendekatan intensifikasi yang intinya adalah bagaimana Pemerintah Kabupaten khususnya Dinas Pendapatan Daerah dapat memperbaiki manajemen pengelolaan pajak/retribusi daerah serta mampu menemukan strategi baru untuk meningkatkan penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah secara lebih proporsional.

## **B. Identifikasi dan Perumusan Masalah**

Pemerintah Kabupaten Boyolali layaknya sebagian besar kabupaten lain di Indonesia hingga saat ini dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak terlepas dari subsidi pemerintah pusat. Besarnya subsidi pemerintah yang diterima dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU) sebesar Rp. 217.896.109.000,- untuk tahun anggaran 2001 atau sebesar 88,41% dari total APBD, dan tahun 2002 ini naik menjadi Rp. 249.260.000.000,- atau menjadi 79,54% dari total APBD Kabupaten Boyolali. Data di atas menunjukkan bahwa Kabupaten Boyolali masih memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap bantuan pemerintah pusat.

Dengan kondisi keuangan daerah tersebut di atas, maka Kabupaten Boyolali hingga saat inipun masih menghadapi masalah keuangan daerah, sebagaimana tertuang dalam rencana strategis kabupaten Boyolali

sebagaimana tertuang dalam rencana strategis kabupaten Boyolali Tahun 2000 - 2005 yang masih meletakkan *point* rendahnya kemampuan pembiayaan pembangunan sebagai salah satu faktor kelemahan (*Weakness*).

Penerimaan daerah sektor pajak maupun retribusi daerah selama kurun waktu 1998/1999 sampai tahun anggaran 2002 belum memberikan hasil yang memuaskan, walaupun secara nominal memang menunjukkan adanya fluktuasi, baik peningkatan maupun penurunan. Rata-rata kontribusi sektor pajak dan retribusi daerah terhadap total keuangan daerah Kabupaten Boyolali selama lima tahun anggaran terakhir hanya mencapai 8,14%.

Kenyataan ini mengindikasikan masih rendahnya kontribusi pajak dan retribusi daerah Kabupaten Boyolali terhadap APBD. Lebih jelasnya bagaimana perkembangan sektor pajak daerah dan retribusi daerah serta kontribusinya terhadap APBD selama lima tahun terakhir dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel.1

Perkembangan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah  
Kabupaten Boyolali  
Tahun 1998/1999 – 2002  
(Ribu Rupiah)

Tahun	APBD	Pajak Daerah	% pajak thd APBD	Retribusi Daerah	% retribusi thd APBD
1998/1999	74.900.816	1.672.800	2,23	6.604.349	8,81
1999/2000	111.930.656	1.844.500	1,67	7.163.994	6,80
2000	105.406.012	1.585.575	1,50	8.127.201	7,71
2001	246.541.295	2.953.625	1,19	12.119.620	4,91
2002	313.361.442	3.678.918	1,17	15.078.875	4,81
		% Rata-rata	1,54	% Rata-rata	6,60

Sumber : DIPENDA Boyolali Tahun 2002 (diolah)

Menyikapi kondisi internal yaitu rendahnya kemampuan keuangan Kabupaten Boyolali dan perubahan lingkungan eksternal dengan beberapa peluang yang ditawarkan melalui kebijakan otonomi daerah, desentralisasi fiskal, Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 dan tantangan perdagangan bebas asia (AFTA), maka Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali mau tidak mau harus mempersiapkan diri menghadapi perubahan lingkungan strategis tersebut. Untuk itu diperlukan adanya upaya keras untuk menemukan strategi yang tepat dengan memanfaatkan peluang yang ada, guna mengoptimalkan kontribusi sektor pajak dan retribusi daerah yang pada akhirnya dapat mempercepat kemandirian daerah.

Bertolak dari permasalahan yang telah diuraikan di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah. **“Bagaimana strategi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali meningkatkan penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah ?**

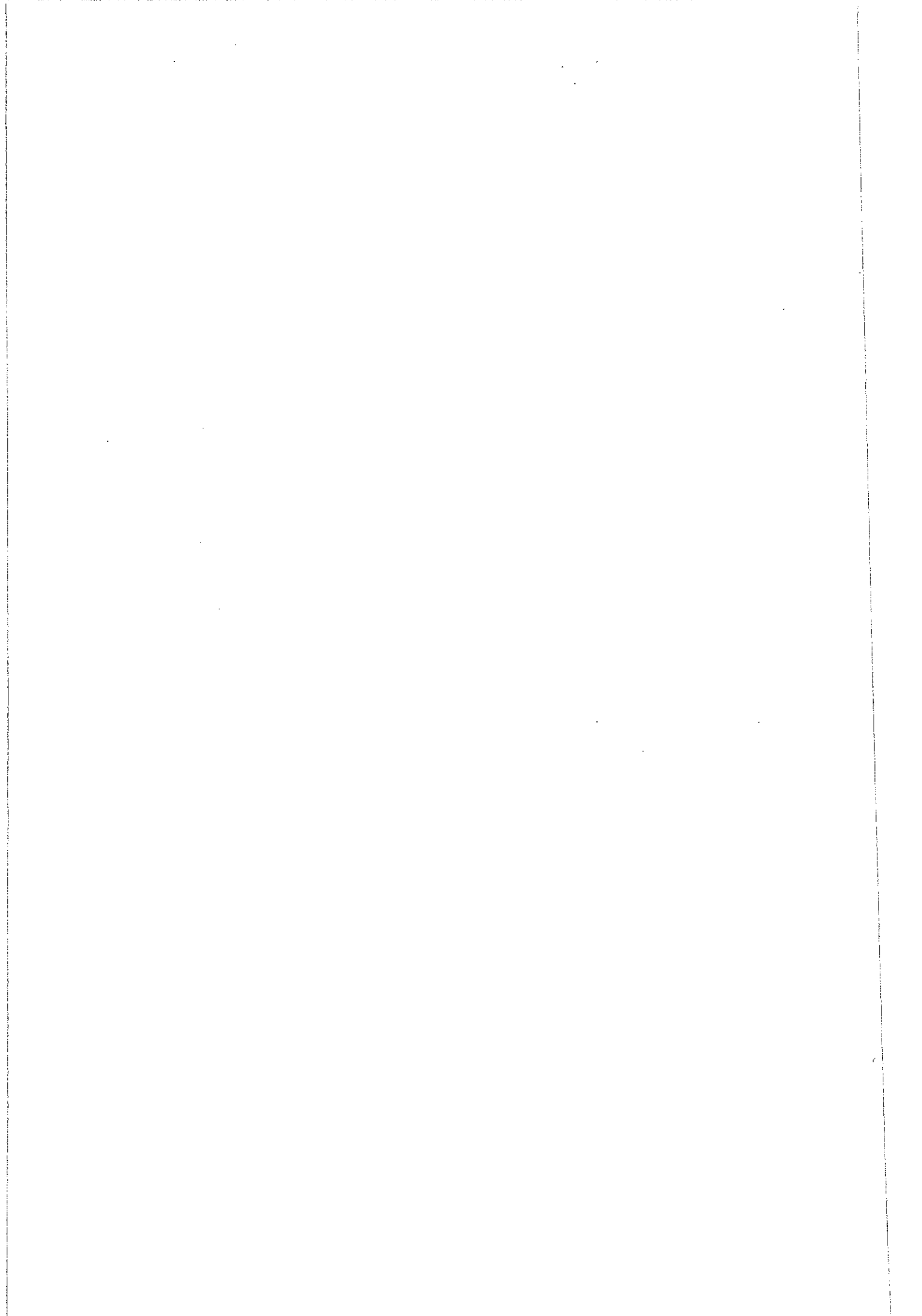
### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor internal (kekuatan dan kelemahan) dan faktor eksternal (peluang dan ancaman) yang dihadapi oleh organisasi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali dalam upaya peningkatan penerimaan pajak dan retribusi daerah .
2. Untuk mengidentifikasi dan menganalisis isu-isu strategis yang dihadapi oleh Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali dalam upaya peningkatan penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah.

3. Untuk merumuskan dan menganalisis strategi kebijakan yang relevan bagi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali dalam rangka meningkatkan penerimaan daerah dari sektor pajak daerah dan retribusi daerah .

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbang saran bagi pemerintah Kabupaten Boyolali khususnya Dinas Pendapatan Daerah selaku lembaga teknis yang diberi mandat sebagai koordinator penerimaan pendapatan daerah dalam upaya meningkatkan penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah. Kecuali itu, hasil penelitian ini dipergunakan sebagai dasar pengambilan kebijakan bagi Dinas Pendapatan Daerah dalam rangka menyusun rencana strategis peningkatan penerimaan pajak dan retribusi daerah.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Konsep Manajemen Keuangan Daerah di Era Otonomi

Bergulirnya reformasi semenjak lima tahun lalu hingga lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU 25 Tahun 1999, telah memberikan perubahan dalam proses perencanaan hingga pelaksanaan pembangunan daerah yang semula bernuansa sentralistik telah beralih kepada desentralistik termasuk didalamnya aspek manajemen keuangan daerah yang lebih menekankan pada konsep *Performance Budget, Horizontal Accountability, Value For Money* dan pengendalian audit berdasarkan kinerja ( Abdul Halim , 2001 : 16)

Perubahan paradigma ini tentunya merupakan peluang besar bagi daerah untuk selanjutnya dapat menunjukkan kemampuannya dalam mengelola keuangan daerah tanpa "campur tangan" terlalu banyak dari pemerintah pusat maupun pemerintah propinsi, sejalan dengan makin luasnya kewenangan yang diberikan. Satu hal yang perlu diingat adalah bahwa dibalik peluang tersebut sesungguhnya melahirkan tantangan bahwa daerah harus dapat menyediakan sumber daya manusia yang dapat mengelola segala sumber daya yang dimiliki daerah .

Salah satu tolok ukur kemandirian daerah dalam otonomi adalah kemampuan fiskal yang menuntut adanya manajemen keuangan yang baik. Manajemen keuangan daerah sering diartikan sebagai mobilisasi sumber-sumber keuangan yang dimiliki oleh suatu daerah walaupun pandangan ini terlalu menyederhanakan dari segi kualitas karena sesungguhnya sumber-

sumber keuangan yang dimiliki daerah merupakan bagian yang sangat kecil dari keseluruhan keuangan yang dikelola pemerintah daerah dengan kata lain masih ada sumber-sumber keuangan yang berasal dari pemerintah pusat baik dalam bentuk *blokc grant* maupun *spesifik grant* yang masih dominan dalam struktur anggaran daerah.

Manajemen keuangan daerah menurut A. Halim (2001:72) dalam konsep yang lebih luas terdiri dari aspek-aspek sebagai berikut :

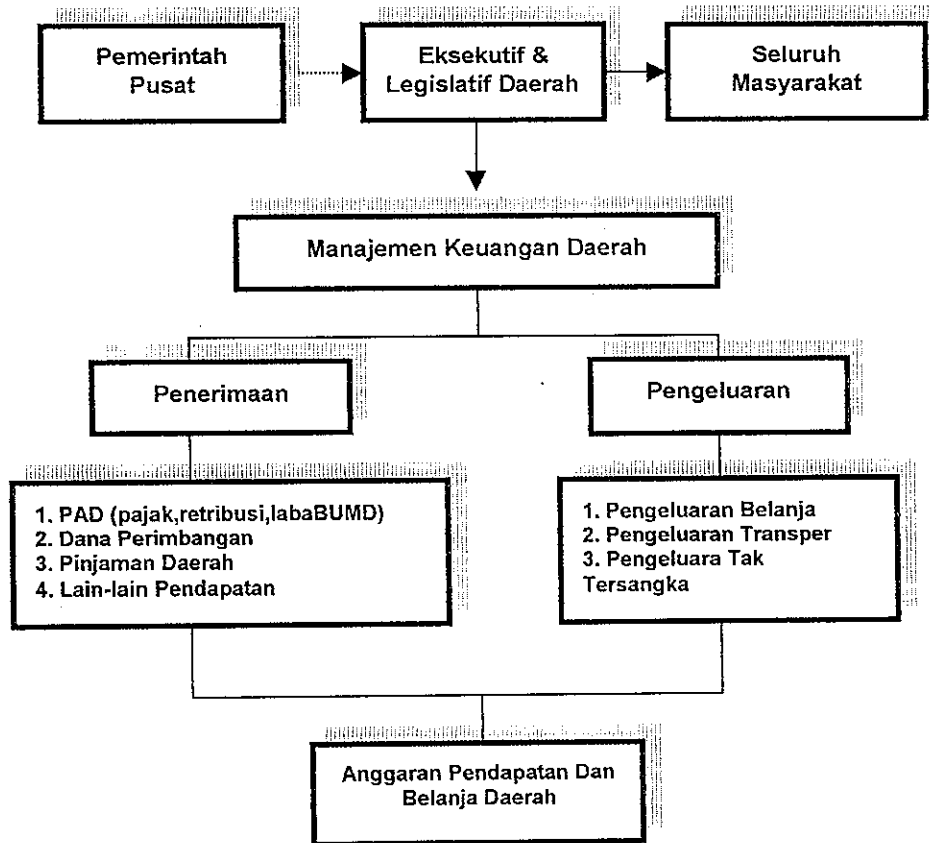
1. Pengelolaan (optimalisasi dan atau/penyeimbang) seluruh sumber-sumber yang mampu memberikan penerimaan, pendapatan dan atau penghematan yang mungkin dilakukan .
2. Ditetapkan oleh badan eksekutif dan legislatif dilaksanakan oleh badan eksekutif diawasi oleh badan legislatif dan seluruh komponen masyarakat daerah.
3. Diarahkan untuk kesejahteraan seluruh masyarakat
4. Didasari oleh prinsip ekonomis, efisien dan efektif
5. Dokumentasi, transparansi dan akuntabilitas

Manajemen keuangan daerah sendiri haruslah dipandang dari dua sisi yaitu sisi penerimaan dan sisi belanja. Dari sisi penerimaan adalah bagaimana daerah mampu melakukan mobilisasi sumber-sumber penerimaan baik dari sektor pajak, retribusi daerah maupun pendapatan lain yang sah, sementara di sisi belanja adalah bagaimana sumber-sumber dana dibelanjakan dalam rangka melaksanakan fungsi pemerintahan. Secara lebih jelas manajemen keuangan daerah dapat dilihat pada gambar dibawah ini :



Gambar .1

### Dasar-Dasar Manajemen Keuangan Daerah



Sumber : Modul Manajemen Strategic Teknik Penganggaran  
Keuangan Daerah (Kantor Menneq Otonomi Daerah : 2000 )

Gambar 1 di atas menjelaskan adanya perubahan paradigma manajemen pengelolaan keuangan daerah. Di sini tampak sesungguhnya tiga unsur yang terlibat dalam manajemen keuangan daerah, yaitu Pemerintah Pusat akan tetapi sifatnya dalam bidang *law enforcement* terhadap peraturan yang lebih rendah. Sedangkan dua unsur di tingkat daerah yang memegang peranan kunci adalah eksekutif dan legislatif daerah dalam hal ini DPRD .

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 menjelaskan bahwa legislatif dan eksekutif daerah merupakan mitra kerja satu sama lain dalam penyelenggaraan roda pemerintahan di daerah, khususnya dalam manajemen keuangan daerah.

Beberapa wewenang pokok badan legislatif daerah adalah bersama badan eksekutif daerah menetapkan anggaran pendapatan dan belanja daerah (pasal 18 ayat 1 huruf e), melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD (pasal 18 ayat 1 huruf f angka 3 ) dan menampung serta menindaklanjuti aspirasi daerah dan masyarakat (pasal 18 ayat 2). Selain itu UU Nomor 22 Tahun 1999 juga memperkuat posisi badan legislatif daerah dengan memberikan hak kepada DPRD untuk mengadakan perubahan terhadap rancangan Peraturan Daerah (pasal 19 ayat 1 huruf d). Unsur ketiga dalam manajemen keuangan daerah adalah masyarakat karena mereka adalah *costumer* dan pemilik kedaulatan.

Menguatnya posisi badan legislatif daerah, merupakan suatu dinamika dalam proses penyelenggaraan pemerintahan yang tentunya harus diikuti oleh upaya peningkatan kapasitas anggota dewan sehingga betul-betul mampu "*bermitra*" dengan eksekutif. Kondisi berbeda terjadi di daerah saat ini adalah fenomena masih belum seimbang nya kapasitas eksekutif dan legislatif yang ditenggarai oleh kecenderungan masih rendahnya kapasitas anggota DPRD. Di lain pihak timbul suatu pemahaman yang keliru tentang wewenang yang sangat kuat untuk mendahulukan kepentingan pribadi dewan. Hal ini dapat dilihat dari besarnya anggaran belanja anggota dewan maupun gejolak yang terjadi di daerah sebagai akibat "*persengkokolan*" eksekutif dan legislatif dalam penentuan besaran APBD (Kompas : 12 Januari 2002).

Pemahaman atas redefinisi manajemen keuangan daerah sangat diperlukan untuk menjawab kondisi tersebut di atas, yang meliputi penguatan peran dan fungsi tiga pilar yang terlibat yaitu **eksekutif, legislatif dan masyarakat** dalam kerangka optimalisasi penerimaan daerah dan optimalisasi fungsi-fungsi pemerintah melalui sisi pengeluaran sehubungan dengan kelangkaan sumber pembiayaan daerah.

Manajemen keuangan daerah pada hakekatnya adalah proses pengelolaan keuangan daerah yang dilihat dari dua sisi, yaitu sisi penerimaan dan sisi pengeluaran. Dalam setiap pengambilan kebijakan senantiasa melibatkan tiga unsur yaitu eksekutif, legislatif dan masyarakat, yang secara yuridis dituangkan dalam APBD ditujukan bagi kesejahteraan rakyat dengan berlandaskan prinsip akuntabilitas, transparansi secara efisien dan efektif.

Manajemen PAD sebagai bagian dari sisi penerimaan manajemen keuangan daerah secara keseluruhan menjadi penting mana kala kita berada pada makin luasnya kewenangan yang diberikan sebagai implikasi desentralisasi fiskal, akan tetapi yang perlu mendapat penekanan disini adalah upaya peningkatan penerimaan pendapatan daerah bukan semata bersumber dari PAD karena dalam kebijakan keuangan pusat dan daerah masih dikenal adanya beberapa sumber keuangan pusat yang diserahkan ke daerah baik dalam bentuk dana alokasi umum maupun dana alokasi khusus. Dengan pemahaman yang lebih dalam, upaya peningkatan PAD sebenarnya tidak akan memberatkan masyarakat.

Perkembangan di berbagai kabupaten/kota di Indonesia menunjukkan masih rendahnya derajat otonomi fiskal disebabkan antara lain oleh :

1. Rendahnya penerimaan dari sektor pajak dan retribusi.
2. Rendahnya kemampuan daerah untuk menggali potensi daerah sebagai sumber penerimaan.
3. Rendahnya penerimaan dari perusahaan daerah.

Upaya peningkatan pendapatan asli daerah sebenarnya bukan barang baru, akan tetapi menjadi kembali menguak dengan perubahan lingkungan strategis yaitu dimulainya era otonomi, dimana daerah diberikan kewenangan untuk menggali potensi keuangan daerah bagi pembiayaan daerah dalam rangka melaksanakan tugas pembangunan dan pelayanan bagi masyarakat, sebagaimana pendapat Sukanto (2000:161) bahwa untuk meningkatkan kemampuan keuangan daerah dapat dilakukan melalui peningkatan derajat otonomi fiskal berupa peningkatan pendapatan asli daerah.

#### **1. Pentingnya Manajemen Pajak dan Retribusi Dalam Rangka Peningkatan Pendapatan Asli Daerah**

Dewasa ini pajak dan retribusi daerah merupakan sumber penerimaan dalam rangka pembangunan, pajak secara teoritik memiliki fungsi alokasi sumber redistribusi pendapatan dan kekayaan dan stabilitas perekonomian fungsi alokasi ini menjadi lebih menonjol di daerah dalam rangka membiayai penyediaan barang dan jasa publik bagi kepentingan masyarakat lokal.

Pajak daerah adalah pungutan paksa yang dilakukan pemerintah terhadap wajib pajak tanpa kontraprestasi langsung dari pemerintah terhadap wajib pajak (Mardiasmo, 2000:1), sehingga analog dari pajak daerah adalah pungutan paksa yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menyebutkan bahwa pajak daerah yang selanjutnya disebut pajak adalah iuran wajib yang dilakukan oleh pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.

Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 Pasal 2 menyebutkan jenis pajak kabupaten/kota terdiri dari :

- a. Pajak Hotel
- b. Pajak Restoran
- c. Pajak Hiburan
- d. Pajak Reklame
- e. Pajak Penerangan jalan
- f. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C
- g. Pajak Parkir

Retribusi menurut UU Nomor 34 Tahun 2000 adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa dan pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan menurut peraturan perundang-undangan. Ada tiga kelompok retribusi daerah yaitu :

- a. Retribusi jasa umum ;
- b. Retribusi jasa usaha ;
- c. Retribusi jasa perizinan.

Reformasi di bidang perpajakan dan retribusi daerah ditandai dengan semakin terbukanya peluang daerah untuk menciptakan jenis pajak maupun retribusi baru selain yang disebutkan di atas dengan peraturan daerah dan kriteria yang ditetapkan dalam undang-undang. Kewenangan ini diberikan mengingat setiap daerah memiliki potensi yang beragam.

Revisi undang-undang perpajakan daerah tersebut juga dimaksudkan untuk menciptakan suatu sistem perpajakan /retribusi daerah baru yang lebih demokratis dan sesuai dengan jiwa UU Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana penjelasan UU Nomor 34 Tahun 2000 yaitu :

- a. Untuk membangun sistem perpajakan dan retribusi daerah yang sederhana, adil, efisien dan efektif.
- b. Untuk menyederhanakan dan memperbaiki jenis dan struktur perpajakan daerah, meningkatkan pendapatan daerah, memperbaiki sistem administrasi perpajakan dan retribusi daerah dan menyederhanakan tarif pajak dan retribusi.
- c. Meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembangunan daerah.
- d. Untuk meningkatkan responsivitas UU perpajakan dan Retribusi daerah terhadap perubahan eksternal.

Sebagaimana diketahui bahwa revisi UU Nomor 18 Tahun 1997 tidak terlepas dari adanya keinginan dan keseriusan pemerintah dalam pelaksanaan otonomi daerah dengan memberikan keleluasaan kewenangan bagi daerah untuk mendayagunakan segenap potensi

daerah. Tentunya pendayagunaan potensi tersebut harus tetap dalam batas-batas kewajaran, dengan tolok ukur bagaimana akhirnya peningkatan penerimaan pajak dan retribusi daerah tersebut dapat meningkatkan kemampuan keuangan daerah dalam rangka pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan daerah, sementara di sisi lain harus adanya pertimbangan kemampuan masyarakat untuk membayar beban pajak / retribusi daerah .

Sayangnya reformasi perpajakan ini menjadi semacam pemicu aparat daerah untuk kemudian bersikap tidak proporsional dalam mengeluarkan kebijakan peningkatan sumber-sumber penerimaan daerah. Dalam implementasi di lapangan *"Local Discretion"* yang diberikan ini dimaknai berbeda sehingga mendorong pemerintah daerah dan DPRD untuk membuat berbagai Peraturan Daerah dalam rangka menetapkan pungutan baik pajak maupun retribusi daerah yang baru tanpa memperhatikan aspek-aspek di atas. Hal inipun menjadi lebih mudah dilaksanakan secara politik dihadapan DPRD karena kenaikan PAD akan berdampak langsung pada kenaikan income mereka.

Kecenderungan yang terjadi di daerah saat ini lebih disebabkan oleh kurangnya pemahaman tentang hakekat pungutan atau pengenaan pajak dan retribusi bagi masyarakat serta kurangnya pemahaman tentang tujuan revisi UU perpajakan/retribusi itu sendiri. Ada beberapa pertimbangan yang harus diperhatikan dalam setiap kebijakan perpajakan/retribusi, sebagaimana ungkapan Pratikno (2001:5) bahwa ada beberapa syarat yang harus menjadi acuan dalam menentukan jenis dan besaran pajak serta retribusi daerah yaitu kebijakan pengenaan pajak

atau retribusi harus mampu memfasilitasi dan memacu pertumbuhan ekonomi, dapat menjamin pemerataan pembangunan, menjamin Sustainability pembangunan ekonomi dan pelayanan kepada masyarakat serta mampu memberdayakan masyarakat.

Musgrave (1993:235) lebih dalam lagi mengungkapkan bahwa pemungutan pajak hendaknya dilakukan secara proporsional dan harus memenuhi syarat sebagai berikut :

- a. Syarat Keadilan ; bahwa pungutan harus sesuai dengan tujuan hukum yaitu untuk mencapai keadilan dan pelaksanaannya harus adil.
- b. Syarat Yuridis ; bahwa pungutan harus didasarkan pada undang-undang sebagai jaminan keadilan bagi masyarakat maupun bagi negara.
- c. Syarat Ekonomis ; Pemungutan pajak tidak sampai mengganggu perekonomian khususnya pada kegiatan perdagangan sehingga tidak menimbulkan kelesuan perekonomian.
- d. Syarat Finansial ; Pemungutan pajak harus efisien didasarkan pada fungsi budgeter dalam artian biaya pungut harus ditekan sehingga lebih rendah dari hasil pemungutan .
- e. Syarat Administratif ; bahwa sistem pemungutan pajak harus sederhana yang akan memudahkan dan mendorong masyarakat memenuhi kewajiban perpajakannya .

Dalam upaya meningkatkan penerimaan pajak maupun retribusi daerah ada beberapa pendekatan yaitu melalui kebijakan ekstensifikasi dan intensifikasi. Secara implisit kedua pendekatan ini tertuang dalam



UU Nomor 34 Tahun 2000, yaitu dengan adanya kebijakan penyesuaian tarif maksimum yang baru serta adanya kewenangan untuk menciptakan pajak/retribusi daerah baru melalui peraturan daerah, akan tetapi dalam praktek ditemui adanya kecenderungan pemerintah daerah untuk menerapkan pendekatan ekstensifikasi.

Pendekatan ekstensifikasi yang dilakukan dengan tidak hati-hati dapat menimbulkan dampak negatif antara lain menyebabkan terjadinya tumpang tindih antara jenis pajak satu dengan pungutan lainnya sehingga secara administratif semakin sulit untuk dilaksanakan, terjadinya inefisiensi, serta akan menyebabkan ekonomi biaya tinggi hingga pelarian investasi. Hal ini diperkuat dengan pendapat Susiyati B. Hiwaman (1996:18) bahwa yang menjadi penyebab rendahnya investasi swasta di daerah antara lain faktor stabilitas keamanan, banyaknya pungutan antara lain pajak dan retribusi daerah, sarana dan prasarana, promosi potensi daerah.

## **2. Faktor-faktor Penyebab Rendahnya Penerimaan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah .**

Machfud Sidik (2001:30) mengungkapkan bahwa masih belum tergalinya potensi pajak secara umum disebabkan oleh banyak faktor antara lain lemahnya sistem hukum dan akuntansi perpajakan, kelemahan aparatur pajak, kelemahan administrasi dan rendahnya kesadaran wajib pajak. Sementara di sisi lain rendahnya cakupan pajak selama ini lebih disebabkan oleh **tax avoidance** defisit anggaran dan pendidikan pajak yang kurang.

Abdul Halim (2001:43) lebih merinci penyebab rendahnya penerimaan pajak dan retribusi daerah dalam dua kelompok hambatan yaitu :

- a. Hambatan Internal dalam pengelolaan pajak yang lebih banyak disebabkan oleh relatif rendahnya efektivitas organisasi/SDM pengelola di daerah kota/kabupaten ditambah dengan kurangnya koordinasi antar unit pengelola dengan unit-unit terkait .
- b. Hambatan eksternal yang disebabkan oleh perkembangan intelektual, moral masyarakat sebagai wajib pajak, rendahnya income perkapita dan adanya upaya semacam pelarian pajak dalam bentuk meringankan beban pajak yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Mardiasmo (2000:67) mengungkapkan bahwa rendahnya kemandirian daerah, diakibatkan oleh beberapa permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam pengelolaan sumber-sumber pembiayaan di antaranya :

- a. Kelangkaan sumber daya finansial
- b. Belum diketahuinya potensi PAD secara riil
- c. Minimnya pegawai yang memiliki ketrampilan dan keahlian
- d. Prosedur manajemen yang tidak memadai
- e. Rendahnya Produktifitas pegawai
- f. Inefisiensi
- g. Infrastruktur yang kurang memadai
- h. Lemahnya penegakan hukum
- i. Lemahnya akuntabilitas publik

Berangkat dari berbagai pendapat di atas, sebenarnya satu sama lain sedikit banyak memiliki kesamaan. Selanjutnya penulis berasumsi bahwa permasalahan yang menjadi faktor-faktor penyebab utama rendahnya penerimaan pajak maupun retribusi daerah karena kelemahan ditiga area kegiatan manajemen pajak dan retribusi itu sendiri yang meliputi :

- a. Di area perencanaan dalam hal ini menyangkut kelemahan dalam aktivitas penghitungan potensi riil sumber-sumber pajak dan retribusi hingga proses perumusan kebijakan di legislatif dan eksekutif yang pada akhirnya melahirkan banyak perda retribusi maupun pajak yang sebenarnya tidak efektif untuk dilaksanakan.
- b. Di area pelaksanaan ; dalam hal ini menyangkut manajemen pengelolaan pajak atau retribusi itu sendiri termasuk didalamnya kegiatan administratif yang didukung oleh rendahnya kualitas maupun kuantitas SDM serta sarana dan prasarana penunjang kegiatan.
- c. Di area pengawasan ; yang dimaksudkan penulis disini adalah lemahnya penegakan hukum bagi para wajib pajak /wajib retribusi yang bermasalah yang juga didukung oleh masih rendahnya akuntabilitas publik dan belum optimalnya proses sosialisasi (*tax education*).

## **B. Konsep Strategi**

Istilah strategi berasal dari bahasa Yunani yaitu *strategos* ,yang sering digunakan oleh kalangan militer adalah suatu cara untuk memenangkan pertempuran (Salusu, 2000:191). Dalam perkembangan selanjutnya ada beberapa pengertian strategi yang dapat kita lihat sebagai berikut :

Siagian (2002:16) :

“Strategi harus merupakan analisis yang tepat tentang kekuatan yang dimiliki organisasi, kelemahan yang mungkin melekat pada dirinya, berbagai peluang yang mungkin timbul dan harus dimanfaatkan serta ancaman yang diperkirakan akan dihadapi”.

Sidharta (2001:3) :

“Strategi adalah merupakan pemikiran-pemikiran secara konseptual, analitis, realistis, rasional dan komprehensif tentang langkah yang diperlukan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan”.

Pearch dan Robinson (1997:20) :

“Strategi mencerminkan kesadaran organisasi mengenai bagaimana, kapan dan dimana organisasi tersebut harus bersaing, melawan siapa dan untuk maksud apa (*purpose*)”.

Sementara Bryson (1995:131) memberikan pengertian strategi :

Sebagai pola tujuan, kebijakan, program, tindakan, keputusan atau alokasi sumber daya yang mendefinisikan bagaimana organisasi itu dan apa yang dikerjakan, mengapa mengerjakan. Oleh karena itu strategi merupakan perluasan misi guna menghubungkan organisasi atau komunitas dengan lingkungannya. Strategi biasanya dikembangkan untuk mengatasi isu strategis sebagai respon organisasi terhadap pilihan kebijakan pokok.

Strategi mensyaratkan adanya komitmen dan konsistensi organisasi terhadap apa yang dikatakan dan apa yang diusahakan atau yang dilakukan dan dalam penyusunan strategi pada prinsipnya disesuaikan dengan kondisi, potensi serta kemampuan dan kebutuhan organisasi. Hal lain yang paling penting harus diadopsi dalam penyusunan strategi, adalah mampu mengakomodasi berbagai kepentingan, tujuan, sasaran serta kerjasama dengan berbagai pihak.

Strategi harus dibedakan dengan taktik, perbedaan yang paling mudah antara keduanya adalah saat kita memutuskan apa yang seharusnya kita kerjakan, kita memutuskan sebuah strategi, tetapi pada saat kita memutuskan bagaimana untuk mengerjakan sesuatu itu disebut taktik (Wahyudi, 1996:16)

Dari berbagai pendapat di atas, maka dapat diambil suatu kesimpulan sebagai berikut :

1. Strategi adalah seni, alat, pendekatan, pola kegiatan yang terencana untuk mencapai tujuan maupun untuk mencapai keunggulan bersaing.
2. Strategi adalah secara terus menerus dan adaptif terhadap peluang dan ancaman eksternal serta kekuatan dan kelemahan internal yang dapat mempengaruhi organisasi atau untuk memecahkan masalah serta mampu mengejar peluang.
3. Strategi adalah tindakan yang bersifat inkremental (semakin meningkat) dan terus-menerus, berdasarkan sudut pandang tentang apa yang diharapkan pelanggan dimasa depan.
4. Strategi difokuskan pada *a few key critical area*

Sebagai *a few key critical area* harus berorientasi pada fokus implementasinya. Oleh karenanya suatu strategi agar dapat diimplementasikan secara efektif harus memenuhi kriteria yakni :

1. Secara teknis harus dapat dioperasionalisasikan.
  2. Secara politik dapat diterima oleh para *stakeholder* kunci dan harus sesuai dengan filosofi dan nilai organisasi
  3. Harus menjadi etika, moral dan hukum organisasi serta harus dipertentangkan dengan isu strategis yang mesti diselesaikan
- (Bryson, 2000:68-69).

Dengan kata lain strategi yang telah di formulasikan memperhatikan tiga hal sebagaimana pendapat Siagian (2002:102).

1. Harus konsisten dengan situasi persaingan yang dihadapi oleh organisasi, artinya adalah strategi yang dirumuskan harus mampu disatu pihak memperoleh manfaat dari berbagai peluang yang muncul dan dipihak lain memperkecil dampak berbagai faktor yang sifatnya negatif ataupun ancaman yang terjadi .
2. Harus memperhitungkan secara realistik kemampuan organisasi menyediakan berbagai sumber daya , sarana, prasarana dan dana yang diperlukan untuk mengoperasionalisasikan strategi .
3. Harus dioperasionalisasikan secara teliti misalnya berkaitan dengan ketepatan waktu .

Akhirnya proses formulasi strategi menuntut adanya komitmen dari pimpinan dan seluruh komponen organisasi, karena perwujudan suatu strategi dari organisasi akan membentuk suatu rencana induk yang komprehensif yang menyatakan bagaimana organisasi akan mencapai misi dan tujuannya.

Kaitannya dengan penelitian ini strategi yang dimaksud adalah pola kegiatan dan pendekatan yang terencana dan inkremental sifatnya dalam menjawab isu-isu strategis yang timbul dalam upaya peningkatan penerimaan pajak dan retribusi daerah di Kabupaten Boyolali dengan memperhatikan aspek kelemahan dan kekuatan internal serta peluang dan ancaman eksternal.

### C. Konsep Manajemen Strategis

Siagian (2002:15) menawarkan definisi tentang manajemen strategis sebagai berikut :

“Serangkaian keputusan dan tindakan yang mendasar yang dibuat oleh manajemen puncak dan diimplementasikan oleh seluruh jajaran suatu organisasi dalam rangka mencapai tujuan organisasi dan merupakan arus (proses, sistem) keputusan dan tindakan”.

Wahyudi (1996:15) mengemukakan bahwa manajemen strategis adalah suatu seni dan ilmu dari pembuatan (*formulating*), penerapan (*Implementing*) dan evaluasi keputusan-keputusan strategis antar fungsi yang memungkinkan sebuah organisasi mencapai tujuan masa yang akan datang.

Salusu (2000:494) mengemukakan bahwa manajemen strategik membicarakan hubungan antar organisasi dengan lingkungan, baik lingkungan internal maupun eksternal. Bahkan manajemen strategik dapat memberi petunjuk bagi para eksekutif dalam mencoba mempengaruhi dan mengendalikan lingkungan untuk tidak sekedar bersikap memberikan reaksi terhadapnya, sehingga organisasi tetap mampu mengendalikan arah perjalanannya menuju tujuan dan sasaran yang dikehendaki.

Manajemen strategis atau perencanaan strategis merupakan suatu disiplin yang bertujuan untuk menghasilkan keputusan-keputusan dan kegiatan-kegiatan mendasar pada organisasi itu, apa yang dilakukannya dan mengapa dia melakukannya (Bryson, 2000:4).

Implementasi manajemen strategis diharapkan memberikan manfaat bagi organisasi dalam beberapa hal , yaitu :

1. Menyatukan misi, tujuan, dan sasaran karena manajemen strategis mempunyai fungsi *integrating*.
2. Menyiapkan organisasi untuk beradaptasi dengan perubahan lingkungan dengan pegangan visi, misi, dengan demikian akan dapat beradaptasi dengan lingkungan yang cepat berubah dan berintegrasi dengan komponen-komponen lainnya.
3. Membantu mengatasi isu-isu strategis yang dihadapi oleh organisasi.

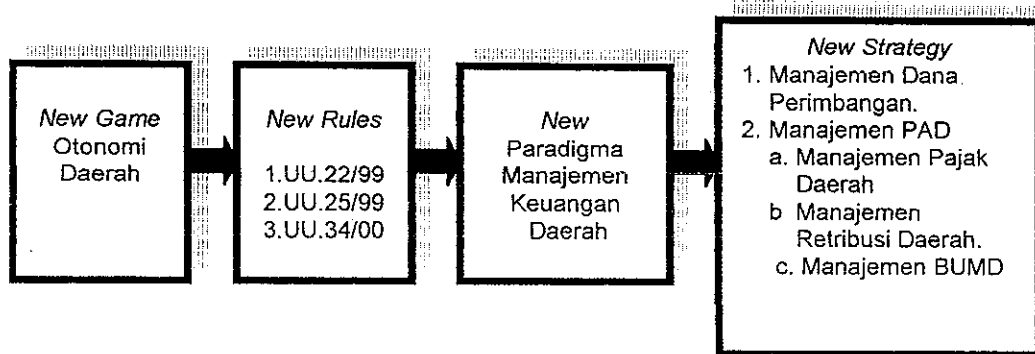
Dari beberapa pendapat di atas, maka dapat disimpulkan bahwa manajemen strategis dapat dirumuskan sebagai sekumpulan keputusan dan tindakan yang menghasilkan perumusan (*formulation*) dan pelaksanaan (*implementation*) dari rencana-rencana yang dirancang untuk mencapai sasaran-sasaran organisasi.

Pendekatan manajemen strategis dalam peningkatan penerimaan pajak dan retribusi Daerah memiliki relevansi ketika adanya perubahan lingkungan strategis dengan adanya paradigma baru manajemen keuangan daerah sebagai akibat desentralisasi fiskal yang melahirkan paradigma baru dari *vertical accountability* menjadi *horizontal accountability* yang lebih berorientasi pada kepentingan dan pertanggungjawaban kepada publik/masyarakat, dengan dilandasi prinsip *value for money*.

Selanjutnya untuk lebih memperjelas logika berpikir sekaligus fokus kajian dari permasalahan penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut :



**Gambar 2**  
**Kerangka Berpikir**



Gambar 2 di atas menjelaskan bahwa sesungguhnya lingkungan senantiasa berubah dan harus disikapi agar suatu organisasi tetap dapat eksis. Dalam menghadapi perubahan lingkungan ini organisasi dituntut untuk mempersiapkan strategi inovatif baru untuk menangkap peluang dan meraih keuntungan. Bryson (1995:23) merekomendasikan tiga langkah yang setidaknya harus dilakukan organisasi publik dalam menghadapi perubahan lingkungan yakni :

1. Berpikir lebih strategis dari sebelumnya
2. Mampu menterjemahkan harapan-harapan kedalam strategi
3. Membangun pemikiran-pemikiran yang dibutuhkan untuk meletakkan dasar-dasar kerja bagi penerimaan dan pelaksanaan strateginya .

Dalam hal berfikir lebih strategis (*think and act strategically*) peranan manajemen strategis menjadi sangat penting, bahkan dipandang sebagai alat /pendekatan ataupun metode untuk mengelola perubahan yang terjadi dan tidak terprediksi sehingga sering dikatakan bahwa manajemen strategis adalah pendekatan untuk berurusan dengan kompleksitas lingkungan yang *turbulence* dan erat kaitannya dengan kepentingan organisasi.

Bagi Kabupaten/Kota besar kecilnya pendapatan asli daerah merupakan tanggung jawab Bupati Kepala Daerah, tetapi secara teknis dibentuk Dinas Pendapatan Daerah yang sesuai dengan mandat yang diembannya adalah bertanggung jawab langsung atas upaya penggalian pendapatan asli daerah antara lain melalui pajak dan retribusi daerah . Upaya meningkatkan peranan pajak dan retribusi daerah agar betul-betul menjadi sumber pendapatan asli daerah yang potensial dan dapat mendukung pembiayaan rutin maupun pembangunan merupakan pekerjaan rumah yang harus diselesaikan oleh Dinas Pendapatan Daerah .

Rangkuti (2000:18) menawarkan delapan model tahapan manajemen strategis yaitu :

1. Evaluasi kinerja perusahaan saat ini dan evaluasi misi, tujuan dan kebijakan
2. Analisis budaya manager
3. Analisis lingkungan eksternal
4. Analisis lingkungan internal
5. Analisis faktor strategis SWOT, yaitu pemilihan faktor strategis : peluang, ancaman, kekuatan dan kelemahan serta evaluasi dan review terhadap misi, tujuan dan strategi
6. Pilihan alternatif terbaik
7. Implementasi strategi
8. Evaluasi dan pengendalian

Delapan tahap di atas disederhanakan menjadi tiga tahap utama Rangkuti (2000:21) yaitu : a. pengumpulan data; b. analisis, c. pengambilan keputusan. Penggunaan analisis SWOT sebagai instrumen identifikasi berbagai faktor secara sistematis, formulasi strategi berdasarkan logika yang dapat memaksimalkan kekuatan dan peluang, tetapi secara bersamaan dapat meminimalkan kelemahan dan ancaman. Faktor-faktor strategis terletak pada lingkungan internal dan eksternal suatu organisasi yang berupa kekuatan dan peluang serta kelemahan dan ancaman terhadap kondisi saat

ini. Analisis terhadap faktor-faktor internal dan eksternal yang disebut sebagai analisis situasi dan analisis SWOT.

Perencanaan strategis awalnya juga dikembangkan dalam organisasi yang berorientasi profit (*profit orientation*), kemudian baru dicoba diterapkan pada organisasi nirlaba dan pemerintah. Berkaitan dengan perkembangan konsep perencanaan strategis, maka Bryson (2000:55) memperkenalkan delapan langkah tersebut adalah :

1. Memprakarsai dan menyepakati suatu proses perencanaan strategis.
2. Mengidentifikasi mandat organisasi.
3. Memperjelas misi dan nilai-nilai organisasi.
4. Menilai lingkungan eksternal; peluang dan ancaman.
5. Menilai lingkungan internal ; kekuatan dan kelemahan.
6. Mengidentifikasi isu strategis yang dihadapi organisasi .
7. Merumuskan strategi untuk mengelola isu .
8. Menciptakan visi organisasi yang efektif bagi masa depan

Adapun model kajian yang akan digunakan dalam tulisan ini mengadopsi model manajemen strategis yang dikembangkan oleh *Bryson* (2000:55) dengan modifikasi dan beberapa penyesuaian, karena penelitian ini tujuannya berupaya menemukan strategi yang tepat bagi peningkatan pendapatan asli daerah dari sektor pajak dan retribusi daerah Kabupaten Boyolali sehingga tidak memasuki tahap implementasi dan evaluasi terhadap strategi yang ditetapkan. Selain itu karena penelitian ini bersifat individual tentu tidak memuat adanya kesepakatan awal karena proses tersebut harus dinegosiasikan dengan pandangan dari *stakeholder* yang berperan mengambil keputusan atau pembentuk opini tentang seluruh upaya perencanaan. Tahapan perencanaan strategis yang digunakan dalam penelitian ini, secara ringkas dapat dijelaskan sebagai berikut :

## 1. Identifikasi Mandat dan Misi Organisasi

Pada tahap ini menurut Bryson (1995:26) bertujuan mengenali dan memperjelas sifat dan makna mandat yang dipaksakan secara eksternal, baik formal maupun informal. Mandat organisasi merupakan amanat atau tugas yang menjustifikasi dari tindakan organisasi oleh karena itu berbagai mandat baik formal maupun informal yang dibebankan pada organisasi harus jelas dan tidak ditutup-tutupi.

Dalam melakukan identifikasi mandat organisasi ini, digunakan dokumen perundang-undangan, seperti Perda Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Teknis Daerah Kabupaten Boyolali dan sejumlah peraturan lain yang terkait, sehingga dapat diidentifikasi apa sebenarnya yang menjadi tugas organisasi sebagai pedoman untuk melaksanakan tugas dan fungsinya sehingga tidak menjadi kekeliruan dalam melaksanakan mandat.

## 2. Identifikasi Lingkungan Eksternal : Peluang dan Tantangan

Analisis terhadap lingkungan eksternal adalah dengan mengeksplorasi lingkungan di luar organisasi dimaksudkan untuk mengidentifikasi peluang dan tantangan yang dihadapi organisasi dalam mengembangkan dirinya. Jika lingkungan internal merupakan faktor-faktor yang dapat dikontrol, maka lingkungan eksternal ini tidak dapat dikontrol dan dikendalikan oleh organisasi yang bersangkutan. Selanjutnya baik peluang dan tantangan dapat diamati dengan melihat kekuatan dan kecenderungan Politik, Ekonomi, Sosial dan Teknologi (PEST). Di samping mengamati perubahan dan *trend* PEST, juga kecenderungan kelompok *stakeholders*, kekuatan pesaing dan kelompok yang mungkin dapat diajak bekerjasama (*kompetitor dan kolaborator*).

Mengingat upaya meningkatkan penerimaan pajak daerah maupun retribusi daerah juga berkaitan bagaimana masyarakat mengakses pelayanan yang berkaitan erat dengan dengan kondisi geografis wilayah beserta dukungan infrastrukturnya, maka indikator tersebut juga turut dicermati dalam penelitian ini.

**a. Dimensi Lingkungan Eksternal Dinas Pendapatan Daerah**

Lingkungan eksternal dalam hal ini adalah lingkungan sekitar organisasi yang terdiri dari berbagai kecenderungan Politik, Ekonomi, Sosial dan Teknologi (PEST), serta kondisi geografis daerah yang bisa menjadi peluang dan ancaman bagi keberhasilan organisasi. Dalam kaitannya dengan dimensi lingkungan eksternal organisasi Dipenda Kabupaten Boyolali adalah:

1) *Force/Trend* atau kecenderungan yang meliputi :

a) Aspek Politik

Joyce Mitchell dalam Budiharjo (1993:11) mengungkapkan bahwa politik adalah pengambilan kolektif atau pembuatan kebijakan umum untuk masyarakat seluruhnya. Output dari proses politik adalah kebijakan publik antara lain dalam bentuk peraturan perundang-undangan baru maupun revisi atas kebijakan yang telah ada. Organisasi publik sebagai organ pemerintah senantiasa dipengaruhi oleh kecenderungan maupun perkembangan politik dimana organisasi itu berada.

Hal senada diungkapkan Salusu (2000:321) dalam implementasi manajemen strategis aspek politik yang perlu

diperhatikan adalah perubahan peraturan perundang-undangan terutama yang berkaitan dengan ruang lingkup dan misi organisasi, dengan perhatian tidak hanya pada dimensi lokal tetapi juga tingkat nasional bahkan politik global.

Selanjutnya yang dimaksud dengan aspek politik dalam penelitian ini adalah kecenderungan atau situasi politik termasuk peristiwa politik yang mempengaruhi mekanisme pemerintah daerah yang akan menjadi *driving force*. Di antaranya bagaimana perkembangan peraturan perundangan tentang keuangan daerah, perpajakan daerah dan retribusi daerah baik di tingkat lokal maupun nasional termasuk pergantian pimpinan organisasi yang akan mempengaruhi tercapainya tujuan organisasi.

#### b) Aspek Ekonomi

Siagian (2000:65) mengungkapkan bahwa salah aspek lingkungan eksternal yang harus dicermati oleh organisasi adalah kecenderungan atau perkembangan ekonomi dalam lingkungan dimana organisasi itu berada. Tanpa memasuki kajian ekonomi secara mendalam akan sulit untuk mempertimbangkan strategi yang akan dipilih. Selanjutnya hal-hal yang disoroti dalam kajian ekonomi meliputi :

- (a) Perkembangan global di bidang ekonomi, (b) Pertumbuhan ekonomi, (c) Kehadiran korporasi multinasional (d). Kejutan di bidang energi dan (e). Pendanaan.

Pearce Robinson (1997:93) menekankan bahwa dalam perencanaan strategis harus diperhatikan kecenderungan aspek ekonomi berkaitan dengan sifat dan arah sistem ekonomi tempat suatu organisasi beroperasi, tingkat penghasilan (*disposable income*) serta kecenderungan belanja masyarakat termasuk bagaimana pertumbuhan PNB.

Dalam kajian ekonomi makro suatu negara, pajak dan retribusi daerah merupakan salah satu mata rantai dalam siklus sumber pembiayaan daerah yang dihasilkan oleh sektor rumah tangga maupun swasta, artinya bahwa diskusi tentang upaya meningkatkan kontribusi pajak maupun retribusi daerah juga berkaitan dengan bagaimana kondisi perekonomian masyarakat dalam posisinya sebagai *tax payer*, yang dapat dicermati melalui indikator pendapatan perkapita penduduk, maupun kondisi perekonomian daerah secara umum dengan melihat perkembangan *Produk Domestik Regional Bruto* (PDRB) daerah yang bersangkutan dari tahun ke tahun.

c) Aspek Sosial

Aspek sosial dalam masyarakat memiliki pengaruh yang signifikan terhadap jalannya organisasi dan harus disadari dalam pengambilan keputusan strategis. Menurut Siagian (1997:73) faktor sosial yang perlu disadari oleh pengambil keputusan adalah keyakinan, sistem nilai dan gaya hidup masyarakat. Sedangkan Mardiasmo (2002:3) dari sudut sosial kultural yang perlu diperhatikan oleh organisasi publik

adalah keragaman suku, ras, agama, pertumbuhan penduduk, struktur usia penduduk dan termasuk pula tingkat pendidikan masyarakat.

Upaya meningkatkan penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah disatu sisi mengandung semacam " daya paksa " kepada masyarakat sebagai pembayar pajak, dan di sisi lain tidak menutup kemungkinan lahirnya upaya penolakan. Lebih jauh akan bersentuhan dengan bagaimana mengajak masyarakat menunaikan kewajibannya, yang terkait didalamnya dengan sikap mental masyarakat yang telah terbentuk. Dalam tulisan ini indikator yang dicermati dalam menganalisa perubahan dari sisi aspek sosial yaitu aspek budaya yang melandasi perilaku masyarakat (sistem nilai, gaya hidup), hubungan antar etnis dan agama (komposisi penduduk menurut agama), kondisi masyarakat (laju pertumbuhan penduduk, struktur usia penduduk, tingkat pendidikan).

d) Aspek Teknologi

Aspek keempat yang harus diperhatikan dalam lingkungan eksternal adalah perkembangan teknologi. Sebagaimana diungkapkan oleh Pearce dan Robinson (1997:99) bahwa organisasi harus mencermati perkembangan teknologi untuk menghindari keusangan dan mendorong inovasi, adaptasi teknologi akan membuka kemungkinan terciptanya produk baru maupun memperbaiki prosedur pelayanan.



Teknologi merupakan aspek yang banyak berpengaruh dalam mencapai tujuan organisasi, sebagaimana diungkapkan oleh Siagian (1997:8) bahwa setiap pengambil keputusan mutlak memahami perkembangan teknologi yang sedang dan akan terjadi guna menetapkan teknologi apa yang akan diterapkan dalam organisasi. Teknologi dalam hal ini meliputi kemampuan organisasi Dinas pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali dalam mengakses :

- (1) Tuntutan sistem informasi dan komunikasi yang berkembang dengan penggunaan teknologi yang lebih maju untuk menunjang peningkatan kinerja organisasi
- (2) Metode-metode baru dalam pengelolaan data yang menuntut akurasi dan ketepatan. Beberapa diantaranya adalah perangkat keras (*hard wear*) maupun perangkat lunak (*soft wear*) yang akan menunjang pelaksanaan tugas dan fungsi Dinas Pendapatan Daerah .

e) Aspek Geografis / Fisik Wilayah

Bryson (1995:89) telah menempatkan empat aspek yang harus dikaji dari lingkungan eksternal organisasi yang meliputi aspek politik, ekonomi, sosial dan teknologi (PEST) sebagaimana telah diuraikan di atas. Mengingat kompleksitas permasalahan yang diangkat berkaitan dengan upaya meningkatkan penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah, maka penulis merasa perlu pula dicermati adanya kajian yang berkaitan dengan aspek fisik atau dalam hal ini kondisi

geografis wilayah Kabupaten Boyolali yang bisa menjadi ancaman maupun peluang.

Kondisi fisik yang akan menjadi ancaman maupun peluang diantaranya adalah aspek geografis, lebih jauh aspek geografis ini menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia (Yandianto 2001:138) adalah ilmu tentang permukaan bumi iklim, penduduk flora dan fauna yang dihasilkan oleh bumi.

Upaya mencermati kondisi geografis wilayah dilandasi oleh asumsi bahwa upaya untuk meningkatkan penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah akan berkaitan erat dengan bagaimana masyarakat dapat mengakses pelayanan yang ditawarkan pemerintah dalam hal ini Dinas pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali yang akan dipengaruhi oleh bagaimana kondisi geografis wilayah kabupaten termasuk didalamnya daya dukung infrastruktur. Dalam penelitian ini indikator yang akan dilihat adalah jarak masing-masing kecamatan yang ada dengan ibu kota kabupaten sebagai pusat pelayanan dan daya dukung infrastruktur yang ada saat ini.

**b. Kelompok *Stakeholder* (Key Resources Controller)**

*Stakeholder* adalah setiap individu atau kelompok yang dipengaruhi atau mempengaruhi masa depan organisasi yang terdiri dari pengendali - pengendali kunci dari sumber daya yang digunakan bagi jalannya organisasi. *Stakeholder* terdiri dari pelanggan, para pekerja, pemasok, pemilik (Freeman dalam Bryson, 2000:31).

Dalam penelitian ini yang dimaksud dengan kelompok *Stakeholder* adalah pihak-pihak yang berkepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung dalam terlaksananya tugas dan fungsi Dinas Pendapatan Daerah yaitu Pemerintah Kabupaten, DPRD Kabupaten, Dinas instansi terkait, dan masyarakat pembayar pajak.

**c. *Kompetitor / Kolaborator***

*Kompetitor* adalah pesaing yang akan muncul bila sumber daya terbatas, dalam hal ini adalah organisasi publik lain yang lebih besar atau profesional atau pihak swasta yang menawarkan jasa .

Sementara *kolaborator* adalah pihak-pihak yang berkepentingan maupun memiliki *interest* dengan upaya peningkatan pendapatan asli daerah pada umumnya maupun berkaitan dengan tugas dan fungsi yang dijalankan oleh Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali baik pihak swasta, lembaga pendidikan, lembaga penelitian, media massa daerah dalam lingkungan Pemerintah daerah Kabupaten Boyolali sendiri maupun diluar daerah yang berkepentingan dengan Kabupaten Boyolali.

**3. Identifikasi Lingkungan Internal**

Untuk mengidentifikasi berbagai aspek kekuatan dan kelemahan yang dimiliki organisasi, dapat dieksplorasi melalui pengkajian mendalam terhadap kondisi internal organisasi tersebut. Analisa lingkungan internal berusaha untuk mencermati faktor-faktor internal untuk menemukan kekuatan dan kelemahan organisasi.

Adapun sebagai aspek - aspek lingkungan internal organisasi: (a) *resources: people, economic, information, competencies, culture* ; (b) *Present Strategy: overall, departemen, busines process, functional* ; (c) *Peformance : indicators, result, history (Bryson, 1995:25).*

Bila aspek-aspek internal ini dikaitkan dengan organisasi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali sebagai obyek penelitian, maka sebagai aspek-aspeknya adalah : (a) Sumberdaya, yang meliputi: sumber daya manusia (pegawai), anggaran, sistim teknologi dan informasi, struktur dan kultur organisasi. (b) proses-proses atau strategi saat ini. (c) ukuran kinerja yaitu produktivitas, responsivitas, responsibilitas dan akuntabilitas.

#### **a. Dimensi Lingkungan Internal Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali**

##### **1) Aspek Input, meliputi :**

##### **a) Sumber Daya Manusia**

Sumber daya manusia merupakan kunci bagi kelangsungan aktivitas organisasi, karena pada hakekatnya organisasi adalah kumpulan dari sekelompok orang yang bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu. Menurut FX. Soerjadi (1999:2) kata kunci sumber daya manusia adalah terletak pada kata "daya" atau "energi" yaitu kekuatan yang melekat pada manusia yang mempunyai kompetensi untuk membangun kemajuan yang positif.

Kualitas Sumber daya manusia umumnya diukur dari tingkat pendidikan , kompetensi, serta skill yang dimiliki .

b) Sumber Dana / Dukungan Anggaran

Anggaran menurut Swastha (1985 : 232) adalah alat untuk mencapai tujuan organisasi. Selanjutnya anggaran dalam penelitian ini menyangkut kemampuan organisasi dalam bidang ekonomi berhubungan dengan aset-aset yang dimiliki dan yang terpenting dalam bentuk uang atau rupiah, berapa besarnya rupiah yang disediakan dan bagaimana pemanfaatannya untuk membiayai segala kebutuhan dan kegiatan organisasi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali .

c) Sarana dan Prasarana

Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia (Yandianto :2001) sarana adalah segala sesuatu yang dapat dipakai sebagai alat atau media dalam mencapai tujuan, sementara prasarana adalah segala sesuatu yang akan menunjang terselenggaranya suatu proses usaha baik pembangunan, proyek dan sebagainya .

Sarana dan prasarana yang dimaksud di sini adalah segala peralatan atau media yang akan menjadi penunjang kegiatan untuk melaksanakan tugas dan fungsi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali baik berupa aset yang bergerak maupun perlengkapan kerja /fasilitas kantor.

d) Budaya Organisasi

Siagian (2000:247) mengatakan bahwa budaya atau kultur organisasi adalah makna kehidupan bersama yang terdiri dari pada berbagai asumsi penting yang terkadang tidak

dinyatakan secara tertulis diakui dan diterima oleh semua pihak dalam organisasi .

David Osborne dan Peter Plastrik (2001:252) mendefinisikan :

Kultur atau budaya organisasi sebagai seperangkat perilaku perasaan, kerangka psikologis yang terinternalisasikan secara mendalam dan dimiliki bersama oleh anggota organisasi dapat berwujud dimensi fisik seperti kebiasaan atau rutinitas organisasi, tatacara dan kesepakatan mereka dapat berupa dimensi tersembunyi seperti gagasan, keyakinan dan impian .

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa budaya organisasi adalah seperangkat nilai yang diakui dan diterima oleh semua komponen organisasi dan dijadikan acuan tentang bagaimana organisasi seharusnya dijalankan. Kultur organisasi akan menumbuhkan perasaan dalam diri anggota organisasi tentang bagaimana berperilaku, apa yang harus dilakukan dalam menentukan skala prioritas secara tajam. Pada akhirnya budaya organisasi yang telah melembaga akan mempengaruhi berhasil tidaknya implementasi strategi. Pemahaman akan budaya organisasi menjadi penting melalui pemahaman setiap orang dalam beradaptasi sehingga berperilaku sesuai dengan sistem nilai yang dianut oleh organisasi. Pada penelitian ini budaya organisasi dilihat dari bagaimana pelebagaan budaya organisasi dalam bentuk perilaku anggota organisasi dalam melaksanakan tugasnya pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali.

#### e) Struktur Organisasi

Struktur organisasi merupakan bangunan dari organisasi sendiri baik lembaganya maupun orangnya, baik

yang berbentuk piramidal maupun flat. Sutarto (1998:41) menyatakan bahwa struktur organisasi antara lain berbicara tentang kerangka antar hubungan satuan-satuan organisasi yang di dalamnya terdapat pejabat, tugas, serta wewenang yang masing-masing mempunyai peranan tertentu dalam kesatuan yang utuh.

Pearce dan Robinson (1997:429) mengemukakan bahwa implementasi strategi juga akan tergantung pada struktur organisasi, struktur akan membantu mengidentifikasi kegiatan kunci dan bagaimana mekanisme koordinasi dari kegiatan-kegiatan kunci tersebut, struktur akan memotret bagaimana pembagian kegiatan kunci didistribusikan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas organisasi.

Perspektif **7 S- Mc Kinsey** menjelaskan bahwa setiap pengambil kebijakan disarankan untuk memperhatikan enam elemen kunci yang harus dipertimbangkan dalam memasukkan strategi kedalam organisasi untuk memastikan pelaksanaan yang efektif meliputi struktur organisasi, sistem, nilai, ketrampilan, gaya dan staf. Berbagai struktur organisasi yang kita ketahui diantaranya struktur fungsional, matrik maupun divisi masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangan sehingga desain struktur terkait erat dengan beban pekerjaan dan sumber daya yang dimiliki oleh organisasi.

Adapun kajian tentang struktur organisasi pada penelitian ini adalah dengan melihat bagaimana desain organisasi DIPENDA itu sendiri, distribusi beban pekerjaan dan daya dukung sumber daya di masing-masing bidang.

2) Aspek strategi saat ini (*Present Strategy*)

*Present strategy* adalah permasalahan yang menyangkut prosedur dan mekanisme kerja termasuk pola hubungan yang dilakukan organisasi baik dalam lingkungan internal maupun eksternal organisasi dalam hal ini dengan instansi terkait.

*Present Strategy* organisasi Dinas Pendapatan Daerah disini adalah menyangkut bagaimana implementasi kebijakan MAPATDA dilaksanakan, sebagai suatu prosedur manajemen yang baku.

3) Penegakan Hukum

Konsep *Good Governance* menjadikan prinsip kepastian hukum sebagai salah satu indikator yang harus ditegakkan dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang disokong oleh prinsip akuntabilitas dan transparansi. Implementasi suatu kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah atau dalam hal ini peraturan perundang-undangan, tidak jarang menimbulkan penolakan dari masyarakat dalam bentuk tindakan pelanggaran maupun ketidakpatuhan terhadap peraturan yang telah ditetapkan.



Salman Luthan (2001:447) menyatakan bahwa salah satu fungsi hukum adalah alat pengendalian sosial (kontrol sosial) yaitu berfungsi untuk menganjurkan, mengajak, mengatur atau bahkan memaksa anggota masyarakat untuk mematuhi norma dan tata tertib hukum yang berlaku.

Dalam peraturan perundangan-undangan, khususnya tentang pajak dan retribusi daerah yang tertuang dalam UU. No. 34 Tahun 2000 ataupun di tingkat lokal dalam setiap Perda tentang pajak maupun retribusi daerah telah diatur adanya ketentuan hukum baik berupa sanksi maupun denda yang harus di pikul oleh wajib pajak maupun wajib retribusi yang melalaikan kewajibannya.

Berdasarkan pendapat di atas, maka aspek penegakan hukum turut dikaji dalam penelitian ini, khususnya bagaimana prosedur hukum, termasuk penerapan denda dan sanksi hukum yang dilembagakan oleh Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali hingga saat ini.

#### 4) Aspek Kinerja Organisasi

Kinerja (*performance*) dapat didefinisikan sebagai tingkat pencapaian hasil. Kinerja merupakan suatu hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral serta etika (Prawirosentono, 1999:2).

Penilaian kerja bagi setiap organisasi memiliki arti penting sebagaimana diungkapkan oleh Mardiasmo (2002:121) bahwa pengukuran kinerja sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga maksud : (1). membantu memperbaiki kinerja pemerintah (2). dalam rangka efisiensi dan efektivitas pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan (3). mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Sejalan dengan manajemen keuangan daerah atas prinsip *Value for Money*, penilaian kinerja organisasi publik merupakan suatu kegiatan yang sangat penting, melalui aktivitas ini dapat dinilai tingkat keberhasilan organisasi dalam kurun waktu tertentu, dan juga dapat dijadikan sebagai masukan pengambilan keputusan tindak lanjut dimasa datang. Kinerja organisasi publik menurut Lenvine dkk (1990) yang dikutip oleh Agus Dwiyanto (1995:5) meliputi *Responsivitas, Responsibilitas, Akuntabilitas dan Produktivitas*. Sementara Mardiasmo (2002:131) menekankan bahwa inti dari pengukuran kinerja pada unit-unit pemerintah sebaiknya memusatkan perhatian pada pertanyaan mengenai aspek ekonomis, efisiensi dan efektivitas yang pada dasarnya merupakan indikator produktivitas . Berkaitan dengan hal di atas untuk mengukur indikator kinerja/output organisasi Dinas Pendapatan Daerah digunakan lima indikator sebagai berikut :

a) Produktivitas

Produktivitas adalah ratio antara input dengan out put .

Produktivitas Dinas Pendapatan Daerah dapat diukur dari

hasil-hasil yang diperoleh khususnya dari Pendapatan Asli Daerah , khusus dalam hal ini adalah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah. Menurut Devas dalam Mardiasmo (1994:5) kinerja administrasi penerimaan daerah dapat dilihat dari :

(1) Efektivitas

Pengertian efektivitas pada dasarnya berhubungan dengan pencapaian tujuan atau target kebijakan (hasil guna). Lebih lanjut efektivitas adalah mengukur hubungan antara pencapaian realisasi suatu pajak atau retribusi daerah dengan target pajak atau retribusi daerah yakni dengan formula :

$$\text{Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi Pajak / Retribusi}}{\text{Target Pajak Retribusi}} \times 100\%$$

(2) Efisiensi

Efisiensi berhubungan dengan perbandingan antara out put yang dihasilkan terhadap input yang digunakan (*cost of out put*). Dalam penelitian ini selanjutnya efisiensi adalah perbandingan antara sejumlah cost (biaya pungut) terhadap pencapaian / out put berupa realisasi pajak dan retribusi daerah yakni dengan formula :

$$\text{Efisiensi} = \frac{\text{Biaya pungut}}{\text{Realisasi}} \times 100\%$$

Secara teknis, cost yang dikeluarkan dilihat dari besarnya anggaran DIPENDA pada Pos 2.2.4 APBD

dan anggaran proyek tahun berjalan sedangkan output realisasi adalah realisasi pendapatan DIPENDA pada akhir tahun anggaran bersangkutan. Pada prinsipnya kedua subindikator ini mencoba melihat bagaimana pencapaian kinerja DIPENDA dari sisi finansial.

### (3) Analisis Pertumbuhan dan Analisis Kontribusi

Untuk melihat perkembangan sektor pajak daerah maupun retribusi daerah, maka dapat juga dicermati dengan melihat subindikator laju Pertumbuhan dan Analisis Kontribusi. Untuk mengetahuinya dapat dilakukan dengan *shiff* dan *share analysis*.

(a) Analisis Pertumbuhan (*Shif*) adalah untuk mengetahui besarnya nilai pertumbuhan (r) rata rata persatuan waktu /tahun dengan formula :

$$G_x = \frac{X_t - X(t-1)}{X(t-1)} \times 100\%$$

Keterangan :

Gx = Pertumbuhan (*Shif*)

Xt = Realisasi pajak / retribusi tahun t

X(t-1) = Realisasi pajak / retribusi tahun (t-1)

### (b) Analisis Kontribusi (*share*)

Digunakan untuk mengetahui besarnya prosentase kontribusi atau andil suatu nilai bagian /komponen terhadap nilai total dari berbagai komponen secara keseluruhan atau dalam hal ini adalah bagaimana

kontribusi pajak atau retribusi terhadap APBD Kabupaten Boyolali, yakni dengan formula :

$$\frac{\text{Pajak / Retribusi Daerah}}{\text{Total Pendapatan Daerah}} \times 100\%$$

b) Responsivitas

Adalah kemampuan dari organisasi publik untuk merespon kebutuhan masyarakat atau pengguna jasa/pelanggan yang kemudian dituangkan dalam program dan kegiatan pelayanan. Dalam kontek Dinas Pendapatan daerah responsivitas dapat dilihat dari kemampuannya dalam merespon kebutuhan dan tuntutan wajib pajak dan wajib retribusi.

c) Responsibilitas

Merupakan kesesuaian pelaksanaan kegiatan organisasi publik dengan prinsip, prosedur serta ketentuan administrasi yang berlaku dan dapat dipertanggungjawabkan. Dalam kaitannya dengan penelitian ini, responsibilitas menggambarkan bagaimana kesesuaian kegiatan Dipenda dengan peraturan yang berlaku antara lain bagaimana penerapan Sistem dan Prosedur Mapenda (Manual Pendapatan Daerah).

d) Akuntabilitas

Merupakan tanggungjawab organisasi publik terhadap pejabat politik yang dipilih oleh rakyat atau wakil rakyat. Akuntabilitas menunjuk kepada seberapa besar kebijakan atau kegiatan organisasi publik tunduk kepada pejabat yang dipilih

oleh rakyat (*elected official*) . Dalam konteks penelitian ini akuntabilitas Dipenda dapat diketahui dan dinilai dari kepatuhan atau ketaatan terhadap Peraturan Daerah (Perda) maupun keputusan yang dikeluarkan oleh DPRD serta bagaimana implementasinya.

Mengingat fokus penelitian ini adalah berupaya menemukan isu-isu strategi dan selanjutnya merumuskan strategi yang tepat bagi peningkatan penerimaan pajak dan retribusi daerah Kabupaten Boyolali, maka penelitian ini tidak bermaksud untuk secara langsung mengukur kinerja organisasi Dipenda Boyolali. Konsep kinerja yang dikemukakan di atas dijadikan sebagai kerangka untuk melihat kinerja Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali, sebagai reverensi pendukung yang merupakan bagian dari indikator internal lingkungan strategis untuk mengidentifikasi isu-isu strategis dan merumuskan strategi dalam peningkatan penerimaan pajak dan retribusi daerah.

Satu hal yang perlu dilakukan dalam manajemen strategis adalah mencoba mencari dimensi lingkungan eksternal maupun lingkungan internal yang dihadapi oleh organisasi . Dalam penelitian ini penulis mencoba memetakan faktor-faktor yang dicurigai akan mempengaruhi upaya Dipenda dalam meningkatkan penerimaan pajak dan retribusi daerah di Kabupaten Boyolali yang merupakan model adopsi dari Bryson dengan penyesuaian di beberapa bagian.

#### 4. Identifikasikan isu-isu strategis

Identifikasi isu strategis adalah merupakan tahapan yang paling penting dari proses manajemen strategis. Isu strategis adalah suatu kondisi yang membutuhkan tanggapan organisasi melalui penetapan suatu kebijakan yang harus diambil agar mampu berkembang ke arah yang lebih baik di masa depan. Suatu isu dikatakan strategis, apabila isu tersebut akan membawa konsekuensi atau resiko besar bagi organisasi.

Bryson (2000:161) mengemukakan bahwa identifikasi isu strategis merupakan tahapan yang paling krusial dari proses manajemen strategis dan lebih lanjut dijelaskan bahwa :

Isu strategi sangat penting karena isu-isu memerankan peran sentral dalam pembuatan keputusan politik. Dengan isu-isu yang dibentuk secara cermat, keputusan selanjutnya lebih mungkin secara politik bisa diterima, dan secara teknis bisa bekerja selaras dengan filsafat dan nilai organisasi dan secara moral, etika, dan legal bisa dipertahankan.

Isu strategis merupakan gambaran dari masalah mendasar yang dihadapi oleh organisasi, dan untuk itu perlu penanganan dari pimpinan organisasi. Isu strategis lahir sebagai hasil analisis mendalam terhadap faktor-faktor eksternal dan internal organisasi.

Pendekatan yang dilakukan untuk mengidentifikasi isu strategis dalam penelitian ini adalah dengan **pendekatan langsung (direct approach)** melalui analisis kritikal isu. Menurut Bryson (1995:113) pendekatan langsung ini dimulai dengan peninjauan tentang mandat, misi dan analisis SWOT dengan dilandasi oleh tiga pertanyaan kunci yaitu :

- a. Apa isunya?
- b. Faktor-faktor apa (mandat, misi, internal, dan eksternal) yang membuatnya menjadi isu strategis?
- c. Apa konsekuensinya jika gagal menangani isu tersebut?

Dalam mengidentifikasi isu-isu strategis ini penulis mencoba mengidentifikasi faktor eksternal maupun internal yang merupakan kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman dan dianalisa kembali dengan melihat keterkaitannya dengan visi/misi organisasi serta mandat yang diemban oleh organisasi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali.

#### **5. Merumuskan Strategi guna mengatasi isu-isu strategis;**

Langkah ini adalah membuat strategi yang dapat digunakan dalam mengatasi isu strategis yang dihadapi. Sebuah strategi yang efektif harus mampu menjawab isu yang dihadapi organisasi .

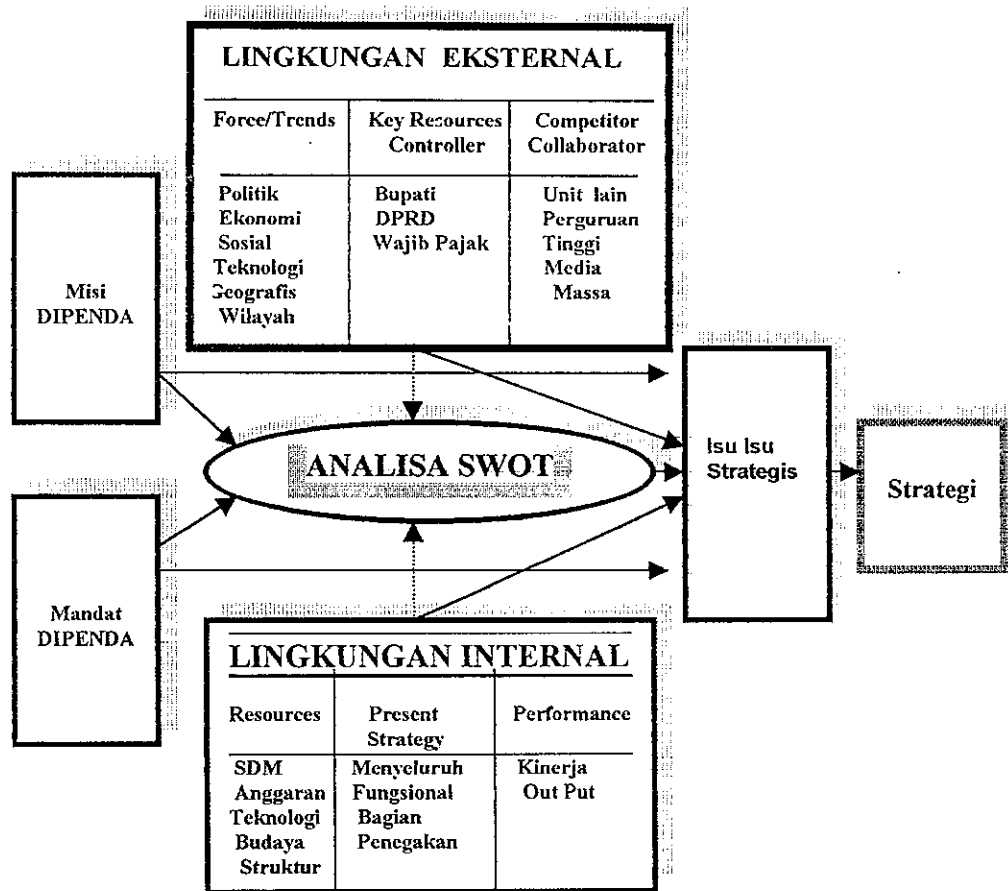
Strategi merupakan perluasan misi yang akan menjembatani organisasi dengan lingkungan . Strategi itu biasanya dikembangkan untuk mengatasi isu-isu strategis dengan cara membuat garis besar respon organisasi terhadap pilihan kebijakan pokok .

Proses formulasi strategi menuntut adanya kesadaran, kemampuan dan kemampuan dari manajer puncak untuk selanjutnya menjadi suatu komitmen bersama, sejalan dengan perubahan lingkungan strategis yang terjadi. Untuk lebih jelasnya proses manajemen strategis yang akan diadopsi dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

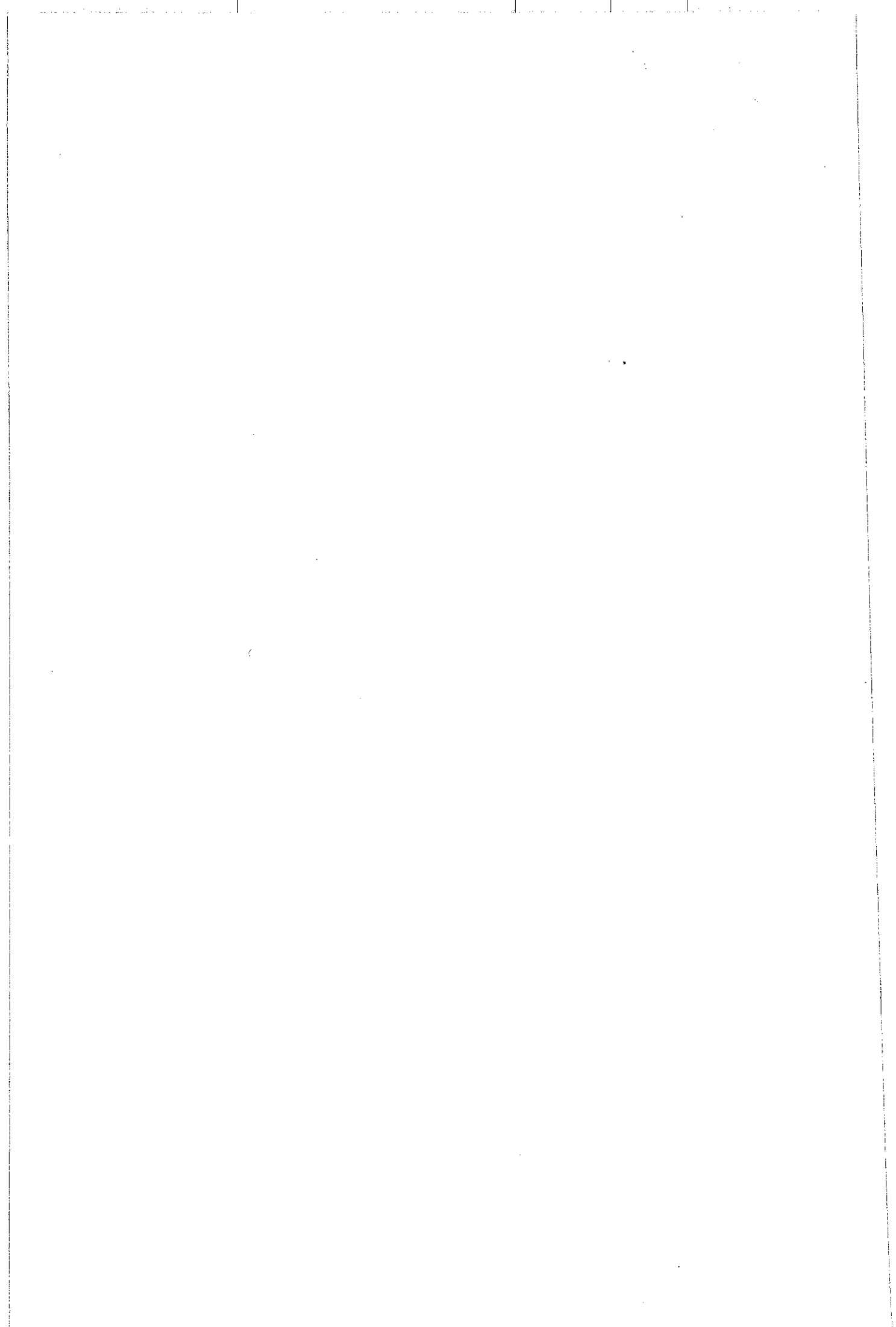


Gambar. 3

**Model Kajian Manajemen Strategis Peningkatan Penerimaan  
Pajak Dan Retribusi Daerah Kabupaten Boyolali**



Diadaptasi dari : Bryson (2000:58)



### **BAB III**

## **METODOLOGI PENELITIAN**

### **A. Rancangan Penelitian**

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Menurut Nasution (1988:5), "Penelitian kualitatif pada hakekatnya adalah mengamati orang dalam lingkungan hidupnya, berinteraksi dengan mereka serta berusaha memahami bahasa dan tafsiran mereka tentang dunia sekitarnya".

Penelitian ini merupakan salah satu jenis penelitian yang menggunakan data atau informasi kualitatif, sehingga diperoleh suatu gambaran atau deskriptif mengenai masalah atau keadaan yang diteliti secara sistematis, faktual, dan akurat sebagaimana adanya. Senada dengan kalimat tersebut di atas, Nazir (1988:64) berpendapat bahwa model penelitian deskriptif ini hanya untuk membuat gambaran mengenai situasi atau kejadian, sehingga metode ini hanya berkehendak mengadakan akumulasi data dasar.

Pendapat lain yang dikemukakan Sugiyono (2000:6) menjelaskan bahwa penelitian deskriptif adalah penelitian yang dilakukan terhadap variabel mandiri, yaitu tanpa membuat perbandingan atau menghubungkan variabel. Berkaitan dengan berbagai pendapat tersebut di atas, maka penulis akan mengembangkan konsep dan menghimpun data, tetapi tidak melakukan pengujian hipotesis. Sehingga dengan model analisis deskriptif ini akan mempermudah menggambarkan fakta aktual / akurat yang diperoleh di lapangan yang selanjutnya disusun secara sistematis.

## **B. Fokus Penelitian**

Penelitian ini akan memfokuskan pada perumusan strategi kebijakan Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali dalam rangka meningkatkan penerimaan pajak dan retribusi daerah dengan memperhatikan faktor lingkungan eksternal dan internal organisasi dalam kurun waktu mulai diberlakukannya otonomi daerah .

Secara lebih terinci cakupan penelitian yang ditempuh adalah sebagai berikut :

1. Meninjau kembali mandat, visi, misi organisasi yang berdasarkan pada struktur, tugas pokok dan fungsi Dispenda.
2. Mengidentifikasi dan menganalisis lingkungan internal berupa kekuatan dan kelemahan serta lingkungan eksternal berupa peluang dan ancaman dengan menggunakan matrik SWOT.
3. Berdasarkan langkah pertama dan kedua akan dihasilkan isu-isu strategis dengan menggunakan pendekatan secara langsung, sehingga dapat lebih bebas bergerak pada lingkungan yang plural.
4. Bila isu strategis telah teridentifikasi, selanjutnya isu strategis tersebut diuji dengan menggunakan "Litmus Test" untuk mengukur derajat kestrategisan isu tersebut. Isu yang benar-benar strategis adalah isu yang memiliki skor tinggi pada semua dimensi.
5. Selanjutnya hal tersebut akan menjadi dasar bagi perumusan strategis kebijakan dalam rangka peningkatan penerimaan pajak dan retribusi daerah.

### **C. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian adalah pada organisasi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali, pemilihan lokasi ini didasarkan pada kenyataan bahwa Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali adalah institusi yang secara teknis dan sesuai dengan mandat formalnya bertanggung jawab terhadap manajemen pendapatan asli daerah terutama pajak dan retribusi daerah.

### **D. Fenomena Pengamatan**

Variabel tunggal dalam penelitian ini adalah variabel yang dirumuskan dari konsep :

1. Pajak Daerah, adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.
2. Retribusi Daerah, adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa dan pemberian ijin tertentu yang khusus disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan pribadi atau badan menurut peraturan perundang-undangan.
3. Strategi, yaitu pola kegiatan dan pendekatan yang terencana dan inkremental sifatnya dalam menjawab isu-isu strategis yang timbul dalam upaya peningkatan penerimaan pajak dan retribusi daerah di Kabupaten Boyolali dengan memperhatikan aspek kelemahan dan kekuatan internal serta peluang dan ancaman eksternal organisasi Dinas Pendapatan Daerah.

Sedangkan fenomena pengamatan penelitian ini meliputi lingkungan internal dan eksternal adalah sebagai berikut :

1. Lingkungan Internal, meliputi :

a. Faktor sumber daya terdiri dari :

- 1) Aspek Sumber Daya Manusia, terdiri dari indikator : data jumlah pegawai berdasarkan pangkat / golongan, pendidikan dan latihan, serta skill/ketrampilan.
- 2) Aspek Anggaran, terdiri dari data anggaran rutin dan anggaran pembangunan.
- 3) Aspek Sarana dan Prasarana, dengan melihat indikator sarana kantor dan kendaraan dinas.
- 4) Aspek teknologi dan informasi, dengan melihat indikator kelengkapan data dan kemampuan organisasi beradaptasi dengan teknologi.
- 5) Aspek Budaya, dengan melihat sikap mental, inisiatif dan pemahaman karyawan terhadap tugas pokok dan fungsi.

b. Faktor strategi

Faktor ini akan terefleksi dari strategi yang menyangkut masalah prosedur, mekanisme kerja dan tata hubungan yang dilakukan Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali pada saat dilakukan penelitian dalam rangka peningkatan penerimaan pajak dan retribusi daerah.

c. Faktor kinerja meliputi :

1) Aspek Produktivitas :

- Laju pertumbuhan pajak/retribusi daerah
- Kontribusi pajak dan retribusi
- Efektivitas pajak/retribusi
- Efisiensi pajak /retribusi

2) Responsivitas

3) Responsibilitas

4) Akuntabilitas

2. Lingkungan Eksternal meliputi :

a. Faktor *Force/Trend*, terdiri dari aspek :

- Aspek politik , terdiri dari indikator : a) kebijakan pemerintah pusat maupun daerah dalam rangka pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang pajak dan retribusi daerah, b) penyusunan peraturan daerah yang menyangkut obyek pajak dan retribusi daerah, c). Perkembangan peran DPRD (Data Tingkat Pendidikan Anggota DPRD), d). Perkembangan manajemen keuangan daerah
- Aspek Ekonomi, terdiri dari indikator : a) Kondisi perekonomian masyarakat / PDRB, b) Pendapatan Perkapita, c) Potensi yang dimiliki daerah
- Aspek Sosial, terdiri dari indikator : a) Pendidikan, diukur dari jumlah sekolah, jumlah murid, ratio guru dan murid, jumlah penduduk buta aksara, b) kesehatan, diukur dari tersedianya sarana dan prasarana kesehatan, tingkat penderita penyakit, angka kematian dan usia harapan hidup, c) kesejahteraan sosial, diukur dari kondisi perumahan.

- Aspek Teknologi, hal ini dapat dilihat dari pengembangan sarana peralatan seperti alat komunikasi, Kantor Pusat Data Elektronik (KPDE) dan penggunaan komputer dengan *software* yang terus berkembang.
  - Aspek Geografis/wilayah, hal ini akan dilihat pada indikator jarak masing-masing kecamatan dengan ibukota kabupaten sebagai pusat pelayanan maupun daya dukung infrastruktur yang ada.
- b. Faktor *Key Resources Control*, dapat dilihat dengan aspek dukungan dan pengaruh *stakeholders* (Bupati , DPRD dan wajib pajak) terhadap organisasi Dipenda.
- c. Faktor pelanggan dan kolaborator
- Hal ini akan ditentukan oleh tingkat partisipasi para wajib pajak dan retribusi untuk memenuhi kewajibannya, sedangkan kolaborator akan dilihat dari kemungkinan peluang kerjasama antara pemerintah daerah dengan pihak swasta dalam pengelolaan obyek retribusi daerah.

#### **E. Jenis dan Sumber Data**

Jenis data yang dikumpulkan berupa data yang bersifat kuantitatif maupun kualitatif baik yang diperoleh dari data primer maupun data sekunder. Data primer diperoleh dari Dinas Pendapatan Daerah yang meliputi:

1. Mandat dan misi Dinas Pendapatan Daerah
2. Data lingkungan internal organisasi meliputi faktor sumberdaya, strategi dan kinerja organisasi



3. Data lingkungan eksternal organisasi terdiri dari pengaruh faktor politik, ekonomi, sosial, budaya, teknologi, geografis wilayah, pelanggan dan kolaborator

Data sekunder diperoleh dengan kegiatan membaca buku literatur dan dokumen yang ada kaitannya dengan obyek penelitian, antara lain:

1. Peraturan perundang-undangan
2. Peraturan daerah
3. Dokumen yang berkaitan dengan pajak dan retribusi daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah

#### **F. Instrumen Penelitian**

Sugiyono (2000:84) mengatakan bahwa pada prinsipnya peneliti adalah melakukan pengukuran, maka harus ada alat ukur yang baik, alat ukur ini dinamakan instrumen penelitian. Instrumen ini dapat dipergunakan untuk mengumpulkan data apabila alat ukurnya telah teruji validitas dan reliabilitasnya. Karena data penelitian yang di dalam proses pengumpulannya seringkali menuntut pembiayaan, waktu dan tenaga yang tinggi, maka tidak akan berguna bilamana alat ukur yang digunakan untuk mengumpulkan data penelitian tersebut tidak memiliki validitas dan reliabilitas yang tinggi (Effendi dan Singarimbun, 1995:122). Dengan menggunakan instrumen yang valid dan reliabel dalam pengumpulan data, maka diharapkan hasil penelitian akan menjadi valid dan reliabel. Hal ini tidak berarti bahwa dengan menggunakan instrumen penelitian yang telah diuji validitas dan reliabilitas otomatis hasil (data) penelitian menjadi valid dan reliabel, tetapi masih akan dipengaruhi oleh kondisi objek yang diteliti dan kemampuan orang yang menggunakan

instrumen (Sugiyono, 2000:97). Penyusunan instrumen penelitian agar lebih sistematis dan mudah dikontrol, dikoreksi, sebelumnya instrumen disusun menjadi item-item instrumen dan peneliti membuat kisi-kisi yang disesuaikan dengan objek penelitian di lapangan. Mengingat penelitian ini dilakukan dengan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif, maka instrumen penelitian yang akan dipergunakan antara lain:

#### 1. Pedoman Wawancara

Yaitu berisi item-item pertanyaan yang bersifat fleksibel yang dilakukan antara peneliti dan informan dalam upaya menyerap informasi yang aktual dan akurat. Pedoman wawancara ini dilakukan dalam upaya mengidentifikasi lingkungan internal maupun eksternal yang ada di Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali.

Setelah diidentifikasi baik lingkungan internal maupun eksternal selanjutnya diformulasikan ke dalam tabel *Internal Strategic Factors Analysis Summary (IFAS)* dan *External Strategic Factors Analysis Summary (EFAS)*, kemudian dianalisis SWOT untuk menentukan isu-isu strategis.

#### 2. Evaluasi Isu-isu Strategis

Untuk mengevaluasi isu-isu strategis hasil dari analisis SWOT, maka Bryson (2000:185) memberikan pedoman dengan perangkat evaluasi yang disebut "Litmus Test" yang meliputi pertanyaan-pertanyaan sebagaimana lampiran 2.

Dari masing-masing jawaban akan diberikan pembobotan (*score*) dengan menggunakan kriteria sebagai berikut :

- a. Nilai satu untuk jawaban yang sifatnya operasional.
- b. Nilai dua untuk jawaban yang sifatnya strategis.
- c. Nilai tiga untuk jawaban sangat strategis.

#### **G. Pemilihan Informan**

Secara konkret informan yang dipilih dalam penelitian ini adalah sebanyak 43 orang, dengan perincian sebagai berikut:

1. Internal Dinas Pendapatan Daerah (19 orang)
  - a. 1 orang Kepala Dinas Pendapatan
  - b. 1 orang Kepala Bagian Tata Usaha
  - c. 5 orang Kepala Sub Dinas Dipenda
  - d. 6 orang Kepala Sub Seksi (Pajak dan Retribusi)
  - e. 4 orang Kepala Sub Bagian Tata Usaha
  - f. 2 orang Petugas Pemungut Pajak/Retribusi
2. Eksternal Dinas Pendapatan Daerah atau Dinas/instansi terkait (14 orang)
  - a. 1 orang Sekretaris Kabupaten
  - b. 1 orang Kepala Bagian Keuangan
  - c. 1 orang Kepala Bagian Perekonomian
  - d. 1 orang Kepala Dinas Kesehatan dan Sosial
  - e. 1 orang Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Perhubungan
  - f. 1 orang Kepala Dinas Pasar
  - g. 1 orang Kepala Dinas Peternakan dan Perikanan
  - h. 1 orang Kepala Dinas Pertamanan dan Kebersihan
  - i. 1 orang Kepala Dinas Perindustrian Perdagangan dan Koperasi

- j. 1 orang Kepala Kantor Pelayanan Unit terpadu
  - k. 1 orang kepala Kantor Catatan Sipil
  - l. 1 orang Kepala Kantor Satuan Polisi Pamong Praja
  - m. 1 orang Kepala Badan Rumah Sakit Umum Pandanarang
  - n. 1 orang Camat
3. Pejabat Pemerintahan yang Terkait (2 orang)
- a. Bupati Boyolali
  - b. Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Boyolali
4. Wajib Pajak (8 orang)

#### H. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data menggunakan teknik penelitian lapangan sebagai berikut :

##### 1. Teknik Wawancara

Yaitu apabila dua orang atau lebih secara *face to face* (fisik langsung) dan masing-masing dapat menggunakan seluruh komunikasi secara wajar dan lancar. Wawancara secara mendalam (*depth interview*) dengan berpedoman pada pedoman wawancara (*interview guide*) yang bersifat fleksibel menurut perkembangan yang terjadi selama proses wawancara dan sesuai dengan upaya menyerap informasi yang maksimal sesuai dengan persepsi, pandangan, pola pikir, pendapat maupun interpretasi yang relevan dengan persoalan penelitian. Untuk mantapnya informasi yang diperoleh maka dalam wawancara mendalam digunakan alat perekam tape recorder (bagi responden yang tidak keberatan).

## 2. Teknik Dokumenter

Yaitu mengumpulkan data dengan cara meneliti dokumen tentang gejala-gejala atau fenomena yang akan diteliti di lapangan, dalam hal ini peneliti mengumpulkan data dengan cara meneliti dokumen-dokumen yang ada kaitannya dengan obyek yang diteliti, baik di kantor dinas, instansi terkait maupun pustaka.

### I. Teknik Analisis data

Penelitian dilakukan dengan satu tujuan pokok yaitu menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian untuk mengungkap fenomena sosial atau alami tertentu. Untuk mencapai tujuan pokok ini peneliti mengumpulkan data, memproses data, membuat analisis dan interpretasi. Analisis data adalah proses penyederhanaan data ke dalam bentuk lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan (Effendi dan Singarimbun, 1995:263).

Nasir (1988:405) mengatakan bahwa analisis data merupakan bagian yang sangat penting dalam metode ilmiah, karena dengan analisis data tersebut dapat diberi arti dan makna yang berguna dalam memecahkan masalah penelitian. Berkaitan dengan hal tersebut di atas dalam menganalisa data menggunakan metode sebagai berikut :

#### 1. Analisa Deskriptif

Analisa deskriptif adalah metode yang digunakan untuk menganalisis data dengan cara mendeskriptifkan atau menggambarkan data yang telah terkumpul sebagaimana akan dilakukan beberapa tahap, antara lain :

a. Reduksi Data

Data yang diperoleh selanjutnya disusun ke dalam bentuk uraian atau laporan terperinci kemudian dirangkum dan dipilih hal-hal yang penting, sehingga akan membantu peneliti dalam memberikan kode dalam aspek-aspek tertentu dengan tujuan agar lebih mudah dalam pengendaliannya.

b. Display Data

Data yang bertumpuk-tumpuk itu kurang dapat memberikan gambaran secara menyeluruh, oleh sebab itu diperlukan display data. Display data yaitu menyajikan data dalam bentuk *matrix*, *network*, *chart* atau *graphic*, sehingga penulis dapat menguasai data.

c. Kesimpulan dan Verifikasi

Data yang telah disusun dengan melalui tahap pengolahan reduksi dan display kemudian disimpulkan. Hasil kesimpulan ini senantiasa diverifikasi, sehingga akan diperoleh suatu keyakinan tentang kebenaran data yang ada di lapangan.

2. Analisis SWOT

Analisis SWOT adalah identifikasi berbagai faktor secara sistematis untuk merumuskan strategi perusahaan (Rangkuti, 2000:18). Analisis ini didasarkan pada logika yang dapat memaksimalkan kekuatan (*strength*) dan peluang (*opportunity*), namun secara bersamaan dapat meminimalkan kelemahan (*weakness*) dan ancaman (*threat*). Dengan kata lain analisis SWOT membandingkan antara faktor internal (kekuatan dan kelemahan) dengan faktor eksternal (peluang dan ancaman).

Faktor-faktor yang dianalisis adalah faktor yang ada di lingkungan Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali, antara lain :

- a. Mandat dan misi
- b. Lingkungan internal yang meliputi faktor sumber daya, strategi dan kinerja
- c. Lingkungan eksternal meliputi faktor politik, ekonomi, sosial, teknologi, geografis wilayah, pelanggan dan kolaborator

Setelah diidentifikasi baik lingkungan internal maupun eksternal kemudian diformulasikan ke dalam tabel *internal Strategic Factors Analysis Summary (IFAS)* dan *External Strategic Factors Analysis Summary (EFAS)*.

Kemudian dianalisis dan diklasifikasikan faktor-faktor dimaksud berdasarkan analisis SWOT sebagai kekuatan (*strength*), kelemahan (*weakness*), peluang (*opportunity*) dan ancaman (*threat*) dan matrik analisis SWOT untuk menentukan isu-isu strategis Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali.

### 3. Litmus Test

Bryson (2000:185) memberikan pedoman dalam mengevaluasi isu-isu strategis dengan perangkat evaluasi yang disebut "Litmus Test". Tes ini terdiri dari empat belas pertanyaan yang harus dijawab untuk mengetahui apakah isu yang dipilih bersifat sangat strategis atau hanya bersifat operasional. Dari masing-masing jawaban akan diberikan skor dengan menggunakan kriteria sebagai berikut :

- a. Nilai satu untuk jawaban yang sifatnya operasional.
- b. Nilai dua untuk jawaban yang sifatnya strategis.
- c. Nilai tiga untuk jawaban yang sangat strategis.

Pemberian pembobotan (*scoring*) tersebut selanjutnya dikalikan dengan jumlah pertanyaan, sehingga dapat dikategorikan sebagai berikut :

a. Kategori pertama  $1 \times 14 = 14$

b. Kategori kedua  $2 \times 14 = 28$

c. Kategori ketiga  $3 \times 14 = 42$

Dari hasil skor masing-masing isu strategis akan dinilai kembali dengan menggunakan kategori, sebagai berikut :

a. Jumlah skor 1 - 14 = tidak strategis

b. Jumlah skor 15 - 28 = strategis

c. Jumlah skor 29 - 42 = sangat strategis

J.



Tabel : 2

## Matrik Penelitian

Variabel	Aspek	Indikator	Sumber Data	Metode Pengumpulan Data
A. 1. Visi 2. Mandat 3. Struktur Organisasi	Tujuan dan Fungsi Pokok Organisasi Landasan Formal Pembentukan Organisasi	Kelengkapan struktur organisasi	Kepala Dipenda	Studi Dokumentasi Wawancara
	1. Sumber Daya : a. SDM	1. Jumlah Pegawai 2. Tingkat Pendidikan 3. Skill / Ketrampilan	Kepala Dipenda Kasubbag Kepegawaian	Studi Dokumentasi Wawancara
	b. Anggaran	1. Rutin 2. Pembangunan	Kepala Dipenda Kasubbag Keuangan	Wawancara Observasi
	c. Sarana / Prasarana	1. Sarana Kantor 2. Kendaraan Dinas	Kasubbag Umum	Wawancara Observasi
	d. Teknologi / Informasi	1. Kelengkapan Data 2. Kemampuan organisasi beradaptasi / mengutilized teknologi	Kepala Dipenda Kasubdin Staf	Wawancara Observasi
B. Lingkungan Internal	e. Budaya	Sikap mental, inisiatif Pemahaman tupoksi	Kepala Dipenda	Wawancara Observasi

Variabel	Aspek	Indikator	Sumber Data	Metode Pengumpulan Data
3. Lingkungan Eksternal	2. <i>Present Strategy</i>	Prosedur, mekanisme kerja dan tata hubungan	Kepala Dinas Terkait	Studi Dokumentasi Wawancara
	3. <i>Kinerja</i>	<p>A. Produktivitas</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Laju pertumbuhan pajak / retribusi daerah</li> <li>2. Kontribusi pajak / retribusi daerah / TPD</li> <li>3. Efektivitas pajak / retribusi</li> <li>4. Efisiensi pajak / retribusi</li> </ol> <p>B. Responsivitas</p> <p>C. Responsibilitas</p> <p>D. Akuntabilitas</p>	<p>Bupati Kepala Dipenda DPRD WPWRD</p>	<p>Studi Dokumentasi Wawancara</p>
	1. <i>Force / Trend :</i> a. Politik	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kebijakan UU 22/25 1999</li> <li>2. Kebijakan UU 34/2000</li> <li>3. Perkembangan peran DPRD</li> <li>4. Perkembangan manajemen keuangan daerah</li> <li>5. Perkembangan Perda tentang pungutan daerah</li> <li>6. Kebijakan PP 8/2003</li> </ol>	Kepala Dipenda Bupati DPRD	Studi Dokumentasi Wawancara

Varibel	Aspek	Indikator	Sumber Data	Metode Pengumpulan Data
	b. Ekonomi	1. Kondisi perekonomian masyarakat / PDRB 2. Pendapatan perkapita 3. Potensi daerah	Bupati Kepala Dipenda	Studi Dokumentasi Wawancara
	c. Sosial	1. Sistem nilai sosial budaya masyarakat 2. Struktur masyarakat 3. Hubungan antar agama dan etnis	Bupati Kepala Dipenda	Studi Dokumentasi Observasi Wawancara
	d. Teknologi	Pengaruh kemajuan teknologi	Bupati Kepala Dipenda	Wawancara Observasi
	e. Wilayah Geografis	1. Jarak kecamatan dengan ibukota 2. Keadaan jalan	Bappeda DPUK	Wawancara Observasi
	2. <i>Key Resources Control</i>	Aspek yang terkait dengan penyedia input bagi terselenggaranya kegiatan Dipenda	Bupati DPRD	Wawancara
	3. <i>Kompetitor / Kolaborator</i>	Aspek eksternal / lembaga lain baik sebagai kompetitor maupun pendukung pencapaian mandat organisasi		



## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN**

#### **A. Deskripsi Kabupaten Boyolali**

##### **1. Kondisi Geografis Daerah**

Kabupaten Boyolali merupakan salah satu dari 35 kabupaten/kota di Propinsi Jawa Tengah bagian selatan, secara geografis terletak antara 110,22° dan 110,50° Bujur Timur dan 7,35° dan 7°71' Lintang Selatan. Wilayah administrasi Kabupaten Boyolali dibatasi oleh :

- Sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Grobogan dan Kabupaten Semarang
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Klaten dan Daerah Istimewa Yogyakarta
- Sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Karanganyar dan Kabupaten Sukoharjo
- Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Magelang dan Kabupaten Semarang

Wilayah Kabupaten Boyolali merupakan wilayah dengan permukaan tanah bergelombang dan perbukitan dengan ketinggian paling rendah berada pada posisi antara 75 hingga 400 meter di atas permukaan laut dan yang tertinggi berada pada posisi antara 1300 sampai dengan 1500 meter di atas permukaan laut, dengan didukung adanya dua gunung yaitu gunung Merapi dan Merbabu yang melingkupi daerah Kecamatan Selo, Cepogo dan Ampel, dengan udaranya yang sejuk, yang menjadikan Kabupaten Boyolali mempunyai potensi dibidang

wisata alam yang cukup dapat diandalkan, dan salah satunya sudah mulai dikembangkan saat ini adalah obyek wisata Solo Selo Borobudur (SSB) yang diresmikan Presiden Megawati pada bulan Oktober 2002.

Wilayah Kabupaten Boyolali adalah potensial strategis yang saat ini dengan mudah dapat mengakses daerah sekitarnya. Dalam era otonomi daerah kerjasama saling menghidupi, dan saling menguntungkan dengan daerah sekitarnya semakin penting dan perlu menjadi prioritas.

Wilayah Kabupaten Boyolali dilihat dari posisi geografisnya hanya terdiri atas wilayah darat saja. Dengan ketiadaan wilayah lautan sebagai salah satu sumber pendapatan daerah yang dimungkinkan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, maka mestinya wilayah daratan adalah menjadi sumber penopang biaya penyelenggaraan Pemerintah Kabupaten Boyolali. Oleh sebab itu, pemberdayaan sumber daya alam merupakan hal yang sangat urgen, khususnya dalam pelaksanaan UU Nomor 22 tahun 1999 dimana daerah dituntut kemandiriannya dalam hal pendanaan.

## **2. Kondisi Demografis**

Jumlah penduduk Kabupaten Boyolali berdasarkan hasil Pendaftaran dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan (P4B) tahun 2003 berjumlah 931.380 jiwa, yang terdiri dari penduduk laki-laki 455.083 jiwa dan 476.297 jiwa penduduk perempuan, dengan kepadatan penduduk 917 jiwa/km<sup>2</sup> dan rata-rata laju pertumbuhan penduduk sebesar 0.52 % (Data tahun 1998-2002).

Secara administratif Kabupaten Boyolali terdiri dari 19 kecamatan, 263 desa dan 4 kelurahan. Dengan luas wilayah 1.015.101 km<sup>2</sup> atau 101.507 ha (3,12% dari luas Propinsi Jawa Tengah)

Untuk lebih lengkapnya data jumlah penduduk dengan luas wilayah kami sajikan pada tabel di bawah ini:

Tabel : 3

**Jumlah Penduduk dan Luas Wilayah Kecamatan  
Dalam Kabupaten Boyolali Tahun 2002**

No.	Nama Kecamatan	Luas (Km2)	Jumlah Penduduk	Kepadatan Penduduk
1.	Selo	56.078	26.390	471
2.	Ampel	90.391	68.773	761
3.	Cepogo	52.998	51.252	967
4.	Musuk	65.998	59.364	913
5.	Boyolali	26.251	56.864	2.166
6.	Mojosongo	43.411	56.758	1.169
7.	Teras	29.936	43.769	1.462
8.	Sawit	17.233	32.220	1.869
9.	Banyudono	25.379	44.899	1.769
10.	Sambi	46.495	48.013	1.033
11.	Ngemplak	38.527	67.163	1.743
12.	Nogosari	55.684	61.353	1.114
13.	Simo	48.040	42.824	891
14.	Karanggede	41.756	40.495	970
15.	Klego	51.877	45.520	877
16.	Andong	54.528	60.291	1.106
17.	Kemusu	99.084	45.195	456
18.	Wonosegoro	92.998	52.866	568
19.	Juwangi	79.994	33.337	417
		1.1015.101	931.380	917

Sumber : BPS Kabupaten Boyolali, 2003

Dari tabel di atas dapat dilihat pola penyebaran penduduk di Kabupaten Boyolali tidak merata. Lima Kecamatan dengan tingkat kepadatan paling tinggi yaitu Kecamatan Kota Boyolali dengan kepadatan 2.166 jiwa/km<sup>2</sup>, Kecamatan Sawit dengan kepadatan 1.869 jiwa/km<sup>2</sup> disusul kecamatan Banyudono dengan kepadatan 1.769 jiwa/km<sup>2</sup>, Kecamatan Ngemplak dengan kepadatan 1.743 jiwa/km<sup>2</sup> dan Kecamatan Teras dengan kepadatan 1.462 jiwa/km<sup>2</sup>. Hal di atas juga menandakan bahwa penyebaran penduduk masih terpusat di daerah perkotaan dan daerah yang dilalui jalan propinsi seperti Kecamatan Boyolali, Ampel, Mojosongo, Teras dan Sawit, sedangkan untuk daerah yang sulit dijangkau (karena kondisi alam dan jaraknya) seperti Kecamatan Selo, Kecamatan Juwangi, Kecamatan Kemusu dan Kecamatan Wonosegoro kepadatan penduduk masih jarang. Jumlah kecamatan yang cukup besar dan beberapa daerah kecamatan yang aksesnya cukup sulit dengan ibukota kabupaten sebagai pusat pemerintahan menjadi salah satu kendala dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Berdasarkan komposisi penduduk jika dilihat dari jumlah kelompok umur, penduduk Kabupaten Boyolali didominasi oleh kelompok penduduk berusia muda (10-29 tahun) sebesar 32%, untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel di bawah ini :



Tabel : 4

**Komposisi Penduduk Kabupaten Boyolali  
Menurut Kelompok Umur Hingga Tahun 2002**

Kelompok umur	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
0-4	39.421	38.435	77.856
5-9	42.823	41.098	83.921
10-14	47.408	45.637	93.045
15-19	49.475	46.815	96.290
20-24	36.953	39.371	76.324
25-29	33.697	37.067	70.764
30-34	32.727	37.919	70.646
35-39	33.438	36.611	70.049
40-44	29.944	31.123	61.067
45-49	24.999	24.664	49.663
50-54	18.833	20.782	39.615
55-59	16.445	18.645	35.090
60-64	16.064	18.919	34.983
>65	32.855	39.212	72.067
Jumlah	455.083	476.297	931.380

Sumber.BPS Kabupaten Boyolali 2003

Mayoritas masyarakat di Kabupaten Boyolali adalah masyarakat pedesaan yang terikat dengan kebudayaan agraris. Hal ini ditunjukkan dengan mata pencaharian penduduknya, dimana sebesar 58,6 % bekerja disektor pertanian (tanaman pangan, perkebunan, perikanan dan peternakan dan pertanian lainnya). Dalam masyarakat agraris sebagaimana yang ada di Kabupaten Boyolali, kepemilikan tanah lahan pertanian dan aset produksi seperti ternak menjadi faktor yang penting.

### 3. Kondisi Sosial Ekonomi

Perekonomian Kabupaten Boyolali sebagian besar ditunjang oleh sektor pertanian yang merupakan sektor unggulan bagi Kabupaten Boyolali. Sektor pertanian itu antara lain didalamnya termasuk sektor tanaman pangan, perkebunan, peternakan dan kehutanan serta perikanan adalah sektor yang menyerap tenaga kerja terbesar dan pemberi kontribusi terbesar dalam struktur Produk Domestik Bruto (PDRB) Kabupaten Boyolali. Selama lima tahun terakhir sektor tersebut menyumbang total sebesar 40,88 % dari keseluruhan kegiatan ekonomi.

Bagi Kabupaten Boyolali tanaman pangan masih menjadi tulang punggung penghidupan masyarakat. Komoditas sub-sektor tanaman pangan yang ditanam di Kabupaten Boyolali antara lain padi sawah, padi ladang, jagung, ubi kayu, ubi jalar, kacang tanah, kedelai, cengkeh dan tembakau.

Secara umum sosial budaya masyarakat kabupaten Boyolali memiliki keanekaragaman yang sebagai besar merupakan budaya asli daerah yaitu segala macam komponen budaya lokal baik material maupun non-material yang berasal dari penduduk asli (etnis Jawa /Keratonan ) yang merupakan peninggalan nenek moyang.

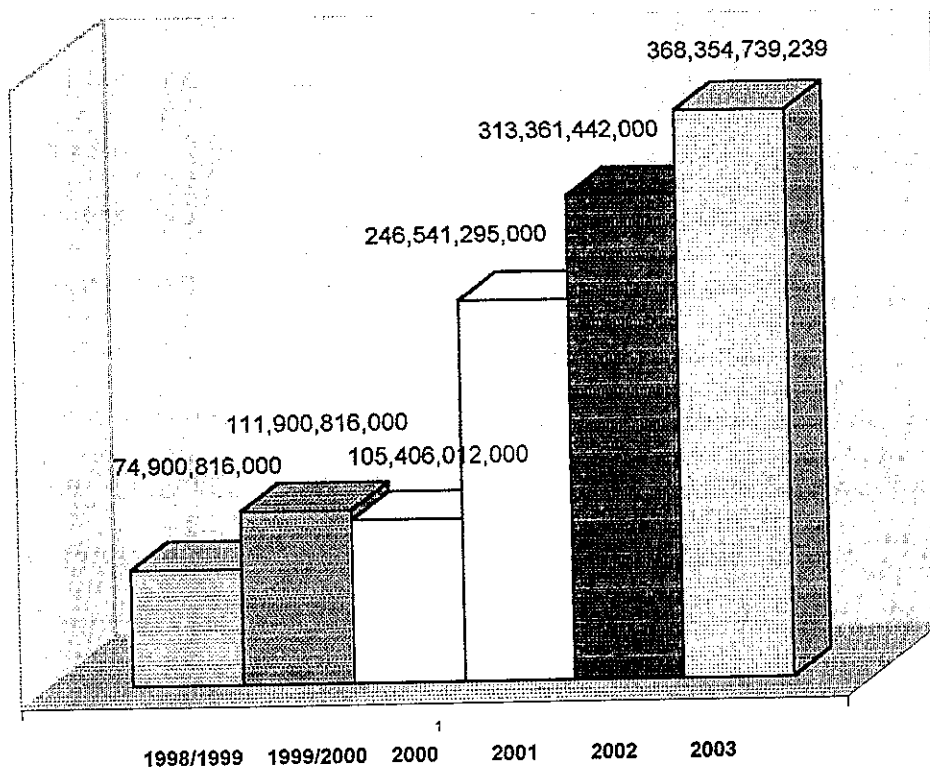
Dari keragaman agama, semua agama besar di Indonesia ada di Boyolali. Data menunjukan bahwa pemeluk agama Islam masih dominan yaitu 97.3%, namun jika diperbandingkan prosentase tingkat perkembangannya dengan agama lainnya selama lima tahun terakhir (dari tahun 1998-2002) adalah paling kecil (0,58%), sebaliknya agama kristen paling tinggi yaitu 12,35%.

#### 4. Kondisi Keuangan Daerah

Untuk menjalankan fungsi pemerintah baik dari pembangunan dan pemberdayaan masyarakat, Kabupaten Boyolali disokong oleh dana APBD. Perkembangan APBD Kabupaten Boyolali selama lima tahun terakhir dapat dilihat pada gambar berikut :

Gambar : 03

Perkembangan APBD Kabupaten Boyolali  
Tahun Anggaran 1998/1999 - 2003



Sumber : Bagian Keuangan Kab. Boyolali Tahun 2003 (diolah)

Dari tahun anggaran 1998/1999 sampai dengan 1999/2000 selalu mengalami kenaikan, akan tetapi pada tahun 2000 APBD Kabupaten Boyolali hanya sebesar Rp. 105.406.012.000,- karena anggaran yang hanya berumur 9 bulan. Pada tahun anggaran 2001 APBD Kabupaten Boyolali meningkat menjadi Rp. 246.541.295.000,-, dan tahun anggaran

2002 juga mengalami kenaikan menjadi Rp. 313.361.442.000, selanjutnya tahun anggaran 2003 juga mengalami kenaikan menjadi Rp. 368.354.739.293,-.

Dilihat dari jumlah nominalnya perkembangan APBD Kabupaten Boyolali menunjukkan kenaikan yang cukup besar, dimana selama lima tahun terakhir pertumbuhan rata-rata APBD Kabupaten Boyolali ini menunjukkan angka positif yaitu sebesar rata-rata 14,55 %, akan tetapi kalau dicermati lebih dalam lagi kenaikan anggaran ini tidak berarti karena dengan mulai diterapkannya struktur APBD baru sejak tahun anggaran 2001, dimana transfer pemerintah pusat dalam bentuk subsidi daerah otonom maupun dana bantuan pembangunan digantikan oleh dana alokasi umum yang didalamnya termasuk juga komponen gaji pegawai termasuk pegawai limpahan eks departemen, dengan kondisi demikian maka sesungguhnya dapat dikatakan bahwa kenaikan anggaran ini tidak berarti banyak dan hanya habis untuk belanja rutin.

Untuk melihat derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Boyolali berdasarkan indikator kontribusi PAD, SDO/DAU dan BHP/BPHTB terhadap APBD secara keseluruhan adalah sebagai berikut :

Tabel : 5

**Kontribusi PAD Terhadap APBD Kabupaten Boyolali**  
**Tahun Anggaran 1998/1999 -2003**  
**(Rupiah)**

Tahun Anggaran	APBD	PAD	(%) PAD thd APBD	(%) kenaikan PAD
1998/1999	74.900.816.000	8.972.961.000	11.97	-
1999/2000	111.900.816.000	9.835.562.000	8.78	8.77
2000	105.406.012.000	10.216.778.000	9.69	3.73
2001	246.541.295.000	16.921.901.000	6.86	39.62
2002	313.361.442.000	21.916.690.000	6.99	22.78
2003	368.354.739.293*	25.025.386.249*	6.78*	12.42*
% Rata-Rata Tahunan			8.85 / 8.51*	18.72 / 14.55*

\* Target PAD Tahun 2003

Sumber : Dipenda Kab. Boyolali, 2003 (diolah)

Tabel : 6

**Kontribusi Sumbangan Daerah Otonom (SDO)/DAU**  
**Terhadap APBD Kabupaten Boyolali**  
**Tahun Anggaran 1998/1999 -2003**  
**(Rupiah)**

Tahun Anggaran	APBD	SDO/DAU	(%) DAU thd APBD	(%) kenaikan DAU
1998/1999	74.900.816	50.384.334.000	67.26	-
1999/2000	111.900.816.000	78.238.984.000	69.89	35.60
2000	105.406.012.000	71.894.635.000	68.20	-8.82
2001	246.541.295.000	208.180.307.000	84.84	65.63
2002	313.361.442.000	249.260.000.000	79.54	16.07
2003	368.354.739.293*	292.070.000.000*	79.29*	14.65*
% Rata- Rata Tahunan			73.94 / 74.83*	27.12 / 24.62*

\* Target PAD Tahun 2003

Sumber : Dipenda Kab. Boyolali, 2003 (diolah)

Tabel : 7

**Kontribusi Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak  
Terhadap APBD Kabupaten Boyolali  
Tahun Anggaran 1998/1999 -2003  
(Rupiah)**

Tahun Anggaran	APBD	BHP/BPHTB	(%) BHP/BPHTB thd APBD	(%) kenaikan BHP/ BPHTB
1998/1999	111.900.816.000	4.265.607.000	4.25	
1999/2000	105.406.012.000	4.377.780.000	3.81	25.40
2000	246.541.295.000	8.805.802.000	4.15	2.56
2001	313.361.442.000	13.951.837.000	3.57	50.28
2002	368.354.739.293	8.597.444.063	4.45	36.68
2003	368.354.739.293*	8.597.444.063*	2.24*	-62.27*
% Rata-Rata Pertahun			4.05 / 3.37*	28,78 / 10.57*

\* Target PAD Tahun 2003

Sumber : Dipenda Kab. Boyolali, 2003 (diolah)

Jika diamati kondisi keuangan khususnya persentase PAD dibandingkan SDO maka kabupaten Boyolali berada pada derajat 0,00-10,00 % ini berarti bahwa kemampuan Keuangan daerah masih sangat kurang (Berdasarkan skala interval Tim Fisipol UGM 1991/1992).

Dari ketiga tabel di atas setidaknya telah memberikan gambaran situasi problematis yang tengah dihadapi Kabupaten Boyolali, dimana disaat sebagian besar urusan pemerintahan diserahkan ke daerah dengan adanya kebijakan otonomi daerah justru derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Boyolali masih sangat rendah. Konsekuensi dari kondisi ini adalah jika hanya mengandalkan bantuan pusat maka kegiatan pembangunan hanya akan jalan di tempat.

Di sisi lain yang perlu dicermati dibalik pertumbuhan APBD positif tersebut, adalah alokasi yang masih timpang antara belanja rutin dan pembangunan, dimana belanja rutin sebelum maupun setelah kebijakan otonomi daerah menghabiskan hampir separoh dari jumlah APBD yaitu berkisar antara 80,75%-86,94%. Sebagaimana di tahun 2002 alokasi untuk belanja rutin mencapai 82,20% dan kondisi ini menggambarkan bahwa sesungguhnya kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah tidak membawa arti yang signifikan bagi kondisi keuangan Kabupaten Boyolali, untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel : 8

**Proporsi Belanja Rutin Dan Belanja Pembangunan  
Kabupaten Boyolali Tahun Anggaran 1998/1999 – 2002  
(Rupiah)**

Tahun Anggaran	APBD	Rutin		Pembangunan	
		Jumlah	(%)	Jumlah	(%)
1998/1999	74.900.816.000	62.052.030.000	82.84	12.848.286.000	17.16
1999/2000	111.900.816.000	91.122.205.000	81.40	20.808.451.000	18.60
2000	105.406.012.000	85.121.670.000	80.75	20.284.342.000	19.25
2001	246.541.295.000	214.350.294.000	86.94	32.191.001.000	13.06
2002	313.361.442.000	257.588.369.000	82.20	55.773.073.000	17.80
Proporsi Rata – Rata			82.82		17.18

Sumber : Bagian Keuangan Pemda Kab. Boyolali, 2003 (diolah)

Untuk lebih jelasnya bagaimana kontribusi masing-masing komponen APBD Kabupaten Boyolali selama lima tahun dapat dilihat pada lampiran.

Masih sangat dominannya uang pusat yang mengalir ke Kabupaten Boyolali, selama ini penerimaan yang berasal dari pendapatan

asli daerah belum mampu menyumbang lebih banyak kepada kas daerah. Kondisi yang terjadi saat ini disebabkan oleh belum berperannya komponen pendapatan asli daerah khususnya komponen pajak dan retribusi daerah yang dikelola oleh Pemerintah Kabupaten Boyolali umumnya khususnya Dinas Pendapatan Daerah selaku lembaga teknis yang disertai mandat.

## **B. Hasil Penelitian**

### **1. Profil Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali**

#### **a. Dasar Hukum dan Tata Kerja**

Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali dibentuk melalui Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2001 Tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas-dinas Daerah Kabupaten Boyolali yang disahkan pada tanggal 8 Januari 2001.

Dilihat dari struktur organisasinya, Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali saat ini memang mengalami perubahan dan penyesuaian sesuai sebagai respon atas pelaksanaan otonomi daerah tahun 1999 yakni menggunakan struktur Manual Administrasi Pendapatan Daerah (MAPENDA). Adanya perombakan struktur misalnya adanya lima sub dinas yang dibagi berdasarkan departemenisasi kewenangan pendapatan keuangan (Kepmendagri Nomor 43 Tahun 1999) bukan berdasarkan asas departemenisasi fungsi administrasi (Kepmendagri Nomor 37 Tahun 1990). Lepasnya bidang pasar yang sekarang berdiri sendiri adalah juga merupakan salah satu bentuk perkembangan organisatoris dengan diberlakukannya peraturan daerah tersebut.



Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali dipimpin oleh seorang kepala dinas yang bertanggungjawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah. Susunan organisasi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali terdiri dari :

- 1) Kepala Dinas
- 2) Kepala Bagian Tata Usaha yang membawahi empat kasubbag yaitu :
  - a) Sub bagian perencanaan dan pelaporan.
  - b) Sub bagian kepegawaian
  - c) Sub bagian keuangan
  - d) Sub bagian umum.
- 3) Sub Dinas Pajak
- 4) Sub Dinas Retribusi
- 5) Sub Dinas Pajak Bumi dan Bangunan
- 6) Sub Dinas Pendapatan Lain-lain
- 7) Sub Dinas Pengawasan, Penelitian dan Pengembangan
- 8) Kelompok Jabatan Fungsional
- 9) Unit Pelaksana Teknis Dinas

**b. Kedudukan, Tugas Pokok dan Fungsi**

Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali merupakan lembaga teknis daerah yang memiliki tugas spesifik di bidang administrasi pendapatan daerah, berkedudukan sebagai unsur pelaksana Pemerintah Kabupaten yang dipimpin oleh seorang kepala dinas yang berada dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.

Tugas Pokok dari Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali berdasarkan Pasal 1 Perda 02 Tahun 2001 dan Pasal 42 (1) Keputusan Bupati Nomor 512 Tahun 2001 tentang Penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi Dinas-dinas Daerah Kabupaten Boyolali adalah melaksanakan sebagian urusan rumah tangga daerah kabupaten di bidang pendapatan daerah yang telah diserahkan kepada pemerintah. Untuk melaksanakan tugas tersebut, maka Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali memiliki fungsi sebagai berikut :

- 1) Perumusan kebijakan teknis, memberikan bimbingan dan pembinaan, koordinasi teknis dibidang pendapatan daerah dan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku
- 2) Penyusunan saran dan pendapat kepada Bupati dalam upaya peningkatan pendapatan daerah
- 3) Perencanaan, pendataan, penetapan, pemungutan, penerimaan dan penagihan meliputi pajak daerah, retribusi daerah, pajak bumi dan bangunan serta pendapatan daerah
- 4) Perencanaan, pengawasan, penelitian dan pengembangan guna peningkatan kinerja yang berdaya guna dan berhasil guna di bidang Pendapatan Daerah dan Pelayanan masyarakat
- 5) Pelaksanaan ketata usahaan yang meliputi ketatausahaan umum, kepegawaian, keuangan, perlengkapan dan pelaporan di lingkungan dinas

- 6) Pelaksanaan pekerjaan yang dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Pajak dalam hal pendataan dan pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan
- 7) Pelaksanaan konsultasi, koordinasi, komunikasi dan kerjasama dengan dinas /instansi dan atau pihak dalam upaya peningkatan pendapatan daerah
- 8) Pelaksanaan pengelolaan sumber-sumber pendapatan daerah dari bagi hasil pajak dan bukan pajak serta pendapatan daerah lainnya
- 9) Pelaksanaan penyuluhan dan sosialisasi secara teknis mengenai pajak daerah, retribusi daerah, PBB dan pendapatan daerah lainnya yang sesuai dengan kewenangannya.

Dari identifikasi mandat berupa tugas pokok organisasi maupun 9 fungsi yang harus dijalankan sebagaimana uraian di atas, maka dapat diketahui bahwa sebagai unsur pelaksana pemerintah daerah, organisasi Dinas Pendapatan Daerah memiliki tanggung jawab yang tidak ringan. Pada masa yang akan datang kontribusi yang besar makin diharapkan seiring dengan kebijakan desentralisasi fiskal sebagai dampak otonomi daerah yang menuntut kinerja yang lebih tinggi dari lembaga ini dalam rangka meningkatkan kapasitas keuangan Kabupaten Boyolali.

#### **c. Visi, Misi dan Mandat Organisasi**

Di era yang penuh persaingan dan penuh dengan ketidakpastian maka setiap organisasi dituntut untuk memiliki visi yang jelas tentang organisasinya akan dibawa.

Visi organisasi adalah gambaran tentang kondisi ideal yang diinginkan oleh stakeholders pada masa mendatang atau dalam kurun waktu tertentu. Visi menunjukkan bagaimana orang melihat, menilai atau memberi predikat terhadap suatu lembaga setelah lembaga tersebut berhasil mengemban misinya. Visi organisasi memainkan peranan penting pada kehidupan organisasi yang sangat dipengaruhi oleh perubahan lingkungan eksternal dan internal oleh karenanya organisasi selalu dituntut untuk menyesuaikan visinya agar dapat mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Berhadapan dengan perubahan lingkungan strategis yang terjadi tersebut Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali telah mencanangkan visi organisasinya yaitu :

**“Terwujudnya Pengelolaan Pendapatan Yang Optimal Melalui penggalian Sumber-sumber Pendapatan Guna Mendukung Pelaksanaan Otonomi Daerah “**

Sementara Misi adalah pernyataan tentang untuk apa suatu organisasi atau lembaga didirikan atau visi merupakan justifikasi tentang kehadiran suatu lembaga, mengapa lembaga tersebut mengerjakan dan apa yang dikerjakan. Singkatnya bahwa visi adalah sesuatu yang harus dilaksanakan agar visi organisasi dapat terwujud sehingga dengan adanya pernyataan misi diharapkan semua komponen di dalam organisasi dapat mengetahui perannya

Adapun Misi yang diemban oleh Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali adalah :

1. Meningkatkan penggalan potensi sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD), termasuk didalamnya PBB melalui peningkatan Perencanaan dan Pelaksanaan, Pengawasan dan Pengendalian, serta Penelitian dan Pengembangan.
2. Meningkatkan Fungsi Dinas Pendapatan Daerah sebagai Koordinator dalam perencanaan pendapatan, baik internal maupun eksternal.

Selanjutnya secara formal mandat organisasi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor : 02 Tahun 2001 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kabupaten Boyolali dan Keputusan Bupati Boyolali Nomor 512 Tahun 2001 Tentang Penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi Dinas-Dinas Daerah Kabupaten Boyolali bagaimana telah dijelaskan di atas.

Secara informal, mandat yang diemban oleh Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali berdasarkan harapan para stakeholders yaitu untuk meningkatkan kapasitas keuangan daerah antara lain komponen pajak daerah, retribusi daerah dan lain - lain pendapatan daerah yang sah, yang nantinya akan turut membiayai kegiatan pembangunan dan pelayanan publik di Kabupaten Boyolali. Tentunya realisasi daripada perwujudan visi maupun misi organisasi sebagaimana telah dijelaskan di atas menuntut suatu kerja keras dan komitmen dari setiap unsur dari tingkat manajer hingga unsur pelaksana di lapangan. Sehingga pada akhirnya visi, maupun misi organisasi bukan hanya menjadi slogan semata.

#### d. Keadaan Pegawai

Berdasarkan struktur organisasi yang baru sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2001, saat ini Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali memiliki pegawai sebanyak 77 orang, dengan 28 orang diantaranya menduduki jabatan struktural dan 49 orang staf.

Ditinjau dari jenis kelamin terdiri dari 20 orang perempuan dan 57 orang laki-laki. Mencermati kondisi kepegawaian di atas, maka secara kuantitas jumlah pegawai Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali sudah cukup memadai dan dari segi kualitas adanya ketimpangan yang cukup menyolok dari tingkat pendidikan formal dimana sebagian besar pegawainya belum berpendidikan sarjana mencapai 63.5 %.

Komposisi pegawai Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali secara rinci berdasarkan golongan kepangkatan dan tingkat pendidikan formal adalah sebagai tabel di bawah ini :

Tabel : 9

**Komposisi Pegawai Dinas Pendapatan Daerah  
Kabupaten Boyolali Menurut Golongan Kepangkatan  
(hingga bulan Juli 2003)**

No.	Pangkat/Golongan	Jumlah	Proporsi (%)
1.	Golongan IV	6	7.7
2.	Golongan III	44	57.2
3.	Golongan II	25	32.5
4.	Golongan I	2	2.6
	<b>Jumlah</b>	<b>77</b>	<b>100</b>

*Sumber : Dinas Pendapatan Daerah Kab. Boyolali 2003*

Tabel : 10

**Komposisi Pegawai Dinas Pendapatan Daerah  
Kabupaten Boyolali Menurut Tingkat Pendidikan Formal  
(hingga bulan Juli 2003)**

No.	Pendidikan	Jumlah	Proporsi (%)
1.	Sarjana	23	30.0
2.	Sarjana Muda	5	6.5
3.	SLTA	39	50.6
4.	SLTP	1	1.2
5.	SD	9	11.7
	<b>Jumlah</b>	<b>77</b>	<b>100</b>

Sumber : Dinas Pendapatan Daerah Kab. Boyolali 2003

Tabel : 11

**Komposisi Pegawai Dinas Pendapatan Daerah  
Kabupaten Boyolali Menurut Pendidikan Penjenjangan Tertinggi  
Yang Pernah Diikuti  
(hingga bulan Juli 2003)**

No.	Pendidikan Penjenjangan	Jumlah	
		Sudah	Belum
1.	DIKLAT PIMPINAN II	1	76
2.	DIKLAT PIMPINAN III	6	70
3.	DIKLAT PIMPINAN IV	26	51
	<b>Persentase</b>	<b>42.8</b>	<b>57.2</b>

Sumber : Dinas Pendapatan Daerah Kab. Boyolali 2003

## 2. Analisis Lingkungan Eksternal

Lingkungan merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam menunjang keberhasilan suatu organisasi. Lingkungan yang dihadapi oleh organisasi senantiasa mengalami perubahan sehingga perlu dicermati sehingga mampu memberikan input yang positif bagi tumbuh dan berkembangnya organisasi.

Setelah identifikasi visi, misi dan mandat organisasi, maka tahapan berikutnya yang harus dilakukan dalam perspektif manajemen strategis adalah analisis lingkungan strategis (*environment scanning*). Aspek yang harus dicermati dalam hal ini adalah lingkungan eksternal organisasi dan lingkungan internal organisasi yang pada akhirnya akan teridentifikasi faktor-faktor yang akan menjadi peluang dan ancaman maupun kekuatan dan kelemahan yang dihadapi oleh organisasi.

Wahyudi (1996;57) mengungkapkan bahwa lingkungan eksternal organisasi adalah kekuatan yang berada di luar organisasi yang dapat berupa perubahan-perubahan yang tidak bisa dikontrol (*uncontrollable*) oleh organisasi sehingga dampak yang diakibatkannya akan mempengaruhi kinerja organisasi secara keseluruhan maupun sebagian.

Adapun tujuan dari analisis lingkungan eksternal ini adalah untuk mengidentifikasi berbagai "*opportunities*" yang perlu dimanfaatkan dan mencermati "*Threats*" yang perlu dihindari oleh organisasi. Output yang diharapkan dalam hal ini adalah terencananya suatu strategi yang dapat meminimalkan ancaman dan memanfaatkan peluang yang disediakan oleh lingkungan.



Dimensi lingkungan eksternal dalam penelitian ini meliputi ; (a). Kecenderungan di bidang Politik, Ekonomi, Sosial, Teknologi (PEST); (b). Kecenderungan pengendali kunci (*Key Resources Control*), dalam hal ini adalah pihak Stakeholders yang berkepentingan dengan Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali serta (c). Kelompok kompetitor maupun kolaborator.

#### **a. Kecenderungan Politik, Ekonomi, Sosial, dan Teknologi**

##### **1) Politik**

Berbagai perkembangan politik yang secara langsung maupun tidak langsung baik di tingkat lokal, maupun nasional berpengaruh terhadap pelaksanaan mandat dan misi organisasi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali antara lain adalah :

- a) Pada tingkat nasional dengan diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1999 memberikan pengaruh fundamental dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan di daerah. "Spirit otonomi" ini merupakan peluang yang diharapkan mampu memberikan ruang gerak yang lebih besar kepada daerah pada umumnya untuk mengelola segenap potensi dan sumber daya yang ada secara lebih optimal sebagai awal menuju proses kemandirian daerah dan kemandirian masyarakat.
- b) Diberlakukannya Kebijakan Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah melalui implementasi UU. Nomor 25 Tahun 1999. Kebijakan tersebut secara langsung memberikan pengaruh pada struktur keuangan di daerah yang sangat berbeda dari pola anggaran semasa orde baru.

Sebagai sebuah kabupaten yang baru akan berkembang dan tidak adanya alokasi dana perimbangan (*sharing revenue*), maka kebijakan ini dirasakan sangat memberatkan bagi jalannya proses penyelenggaraan pemerintahan, maupun pembangunan sebagaimana ditampilkan dalam tabel 5 di atas bahwa hingga saat ini kemampuan pendapatan asli daerah untuk membiayai kegiatan pembangunan masih berada pada level di bawah 10%, konsekuensinya adalah pemerintah Kabupaten Boyolali umumnya Dinas Pendapatan Daerah sebagai lembaga pelaksana teknis dimasa yang akan datang harus bekerja lebih optimal sebab komposisi sumber pembiayaan yang hanya bertumpu pada PAD dan DAU tanpa adanya dana perimbangan (*sharing revenue*) maka kegiatan pembangunan sulit untuk berhasil.

- c) Diberlakukannya UU. Nomor 34 Tahun 2000 Tentang Perubahan UU. Nomor 18 Tahun 1997 merupakan reformasi baru di bidang perpajakan dan retribusi daerah di Indonesia yang diharapkan senafas dengan kebijakan otonomi daerah. Beberapa perubahan yang harus segera disikapi antara lain perubahan jenis pajak yang dikelola oleh Kabupaten maupun penetapan tarif pajak baru serta adanya keleluasan pemerintah daerah untuk membentuk pajak/pungutan di luar jenis yang ditetapkan sebagaimana pasal 4 UU. Nomor 34 Tahun 2000. Kebijakan ini merupakan peluang bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan kapasitas keuangan

daerahnya dengan adanya sinyalemen untuk membentuk pajak baru di luar jenis yang telah ditetapkan dalam undang undang tersebut, berikut adalah perubahan sebagai penyempurnaan dari UU. 18 tahun 1997 :

Tabel : 12

**Perbandingan Jenis dan Tarif Pajak Daerah  
Menurut UU. Nomor 18 Tahun 1997 dan UU. Nomor 34 Tahun 2000**

Jenis Pajak	Tarif Maks	Jenis Pajak	Tarif Maks
- Pajak Hotel dan Restoran	10 %	- Pajak Hotel	10 %
- Pajak Hiburan	35 %	- Pajak Restoran	10 %
- Pajak Reklame	25 %	- Pajak Hiburan	35 %
- Pajak Penerangan Jalan	10 %	- Pajak Reklame	25 %
- Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian C	20 %	- Pajak Penerangan Jalan	10 %
- Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan	20 %	- Pajak Pengambilan dan Pengelolaan Bahan Galian C	20 %
		- Pajak Parkir	20 %

*Sumber : UU.Nomor 18 Tahun 1997 dan UU. Nomor 34 Tahun 2000.*

Bagi Pemerintah Kabupaten Boyolali upaya untuk menerapkan jenis pajak baru merupakan hal yang masih sulit untuk dilaksanakan disamping belum adanya potensi pajak baru, sebagaimana diungkapkan oleh Drs. Sulistyarso, SH selaku Kepala Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali berikut ini :

“rasanya masih sulit bagi Kabupaten Boyolali untuk menerapkan jenis pajak yang baru, selain tujuh jenis yang telah ditetapkan dalam UU. Nomor 34 Tahun 2000 dan Pajak Parkir yang baru saja ditetapkan, apalagi dengan kondisi yang serba sulit khususnya dukungan anggaran kegiatan yang tersedia.... tetapi sekali lagi ini masih sangat sulit, dan perlu saudara ingat bahwa kebijakan tersebut masih baru dan perlu sosialisasi, tentunya kita tidak ingin menjadi sorotan

masyarakat maupun pemerintah dengan membabi buta menerapkan pajak baru, tetapi ini tidak menutup kemungkinan bagi retribusi daerah seperti beberapa Perda yang baru disahkan. "

(Wawancara, 12 Agustus 2003 )

- d) Diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Daerah sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 yang dinilai "tidak sesuai lagi dengan keadaan dan perkembangan penataan organisasi Pemerintah Daerah", tentu akan membawa pengaruh yang besar terhadap keberadaan Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali (baik secara struktur maupun manajemen administrasinya).
- e) Di era otonomi ini peran DPRD semakin besar, dalam arti selain memiliki ruang yang lebih luas untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan makro daerah, juga dapat mengoptimalkan fungsi-fungsi yang melekat, seperti : fungsi anggaran; meminta keterangan; menyatakan pendapat dan prakarsa; dan fungsi kontrol. DPRD Kabupaten Boyolali sebagai mitra pemerintah yang secara langsung pendapatannya berasal dari persentase perolehan Pendapatan Asli Daerah menjadi sangat *interest* jika bersinggungan dengan kebijakan keuangan daerah. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000 Tentang Kedudukan Keuangan DPRD pasal 12 ayat 3 yang mengatakan bahwa besarnya biaya penunjang kegiatan DPRD Kabupaten/Kota ditetapkan berdasarkan klasifikasi

perolehan PAD. Menguatnya peran legislatif tanpa peningkatan kualitas bisa menjadi suatu ancaman. Lebih jelasnya berikut informasi yang menggambarkan bagaimana kapasitas DPRD Kabupaten Boyolali hasil Pemilu 1998 ditinjau dari pendidikan formal.

Tabel : 13

**Komposisi Keanggotaan DPRD Kabupaten Boyolali  
Menurut Tingkat Pendidikan Formal Hingga Tahun 2003**

No.	Pendidikan	Jumlah	Persentase
1.	Sarjana	11	24.5
2.	Sarjana muda	6	13.3
2.	SLTA	15	33.3
3.	SLTP	11	24.5
4.	SD	2	4.4
	Jumlah	45	100

*Sumber : Sekretariat DPRD Kabupaten Boyolali, 2003*

- f) Di tingkat lokal peluang sekaligus kekuatan yang cukup potensial adanya komitmen yang besar dari Pemerintah Kabupaten Boyolali untuk meningkatkan pendapatan asli daerah, yang terealisasi dengan dikeluarkannya beberapa peraturan daerah baru tentang pungutan, yang dianggap potensial sebagian besar masih adalah pungutan retribusi daerah saat ini masih dalam proses awal implementasinya. Mencermati lahirnya produk hukum berupa perda tentang retribusi di atas tentunya perlu digarisbawahi bahwa hal ini bukanlah indikator keberhasilan pemerintah, yang harus

dipikirkan lebih jauh adalah bagaimana strategi implementasinya sehingga berhasil guna dan berdaya guna bagi upaya peningkatan kapasitas keuangan daerah yang pada intinya terletak pada upaya bagaimana memperbaiki prosedur administrasi pungutan itu sendiri.

Walaupun beberapa perda baru ini merupakan peluang untuk meningkatkan pendapatan asli daerah, maka perlu juga diperhatikan jangan sampai menimbulkan dampak ditingkat masyarakat maupun dunia usaha seperti ketakutan dari pihak investor untuk menanamkan modalnya, kunci dari permasalahan ini sesungguhnya adalah bagaimana pemerintah khususnya Dinas Pendapatan Daerah dapat melakukan sosialisasi di level masyarakat yang lebih intensif. Berikut lebih jelas beberapa perda berkenaan dengan pungutan daerah selama tiga tahun terakhir :

Tabel : 14

**Peraturan Daerah Tentang Retribusi Daerah  
Di Kabupaten Boyolali Tahun 2000 – 2003**

No	Nomor Perda	Judul Perda	Objek Perda
1.	03 Tahun 2000	Retribusi Ijin Mendirikan Bangunan (IMB)	Pemberian ijin bagi orang/badan untuk mendirikan bangunan
2.	04 Tahun 2000	Retribusi Pelayanan Kesehatan di Puskesmas	Pemeriksaan kesehatan masyarakat di Pusat Kesehatan Masyarakat
3.	05 Tahun 2000	Retribusi Ijin Usaha Pengolahan Beras	Pemberian ijin untuk pengolahan padi atau beras
4.	06 Tahun 2000	Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan	Pemberian Pelayanan sampah dan kebersihan bagi masyarakat
5.	07 Tahun 2000	Persampahan/Kebersihan	Pemberian izin operasi usaha bangunan
6	16 Tahun 2001	Retribusi Pelayanan Kesehatan	Pemberian Pelayanan Kesehatan

No	Nomor Perda	Judul Perda	Objek Perda
7.	17 Tahun 2001	Retribusi Ijin tempat Usaha dan Ijin Gangguan	Pemberian tempat untuk berusaha mencari uang
8.	18 Tahun 2001	Retribusi Ijin Pembuangan Limbah Cair	Pembuangan limbah cair dari orang/badan usaha
9.	20 Tahun 2001	Retribusi Tanda Daftar Perusahaan	Pemberian Pendaftaran bagi perusahaan baru berdiri
10.	22 Tahun 2001	Retribusi Surat Ijin Usaha Perdagangan	Pemberian ijin bagi orang/badan yang menghasilkan uang
11.	24 Tahun 2001	Retribusi Tanda Daftar Gudang	Pendaftaran bangunan gudang
12.	25 Tahun 2001	Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor	Kendaraan bermotor diuji kelayakannya
13.	26 Tahun 2001	Retribusi Ijin Trayek	Pemberian ijin bagi pengadaan trayek
14.	27 Tahun 2001	Retribusi Penggantian Biaya Pembuatan KTP, Kartu Keluarga dan Akta Catatan Sipil	Pelayanan Pembuatan KTP, KK, dan Akta Capil
15.	28 Tahun 2001	Retribusi Pengelolaan Pasar Pemerintah	Pemberian penggunaan pasar
16.	29 Tahun 2001	Retribusi Dokumen lelang, Jembatan Darurat, Andang, Perancah Begesting	Pemberian Penggunaan sama dan prasarana pembangunan
17.	36 Tahun 2001	Retribusi Pelayanan Administrasi untuk mendapatkan legalisasi naskah dinas	Pemberian legalisasi surat administrasi kedinasan
18.	07 Tahun 2003	Retribusi Surat Ijin Usaha Industri	Pemberian ijin bagi usaha industri
19.	08 tahun 2003	Pajak Parkir	Dikenakan bagi Pengusaha perkakiran
20.	13 Tahun 2003	Retribusi Pemeriksaan Kualitas Susu	Pemeriksaan kualitas dan kebersihan susu
21.	14 Tahun 2003	Retribusi Pelayanan Inseminasi Buatan	Pemberian inseminasi buatan bagi sapi
22.	15 Tahun 2003	Retribusi Jasa Pelayanan Kesehatan Hewan	Pemberian Pelayanan Kesehatan Hewan
23.	17 Tahun 2003	Retribusi Ijin Usaha dan Rumah Makan	Pemberian ijin untuk setiap ijin usaha dan rumah makan
24.	19 Tahun 2003	Retribusi Izin Usaha rekreasi dan Hiburan Umum	Pemberian Ijin bagi usaha rekreasi dan hiburan umum
25.	21 Tahun 2003	Retribusi Ijin Usaha Hotel	Pemberian Ijin Usaha Hotel
26.	22 Tahun 2003	Retribusi Tempat Wisata dan Olah Raga	Pemberian Penggunaan dan Pemanfaatan Tempat Wisata dan Olah Raga

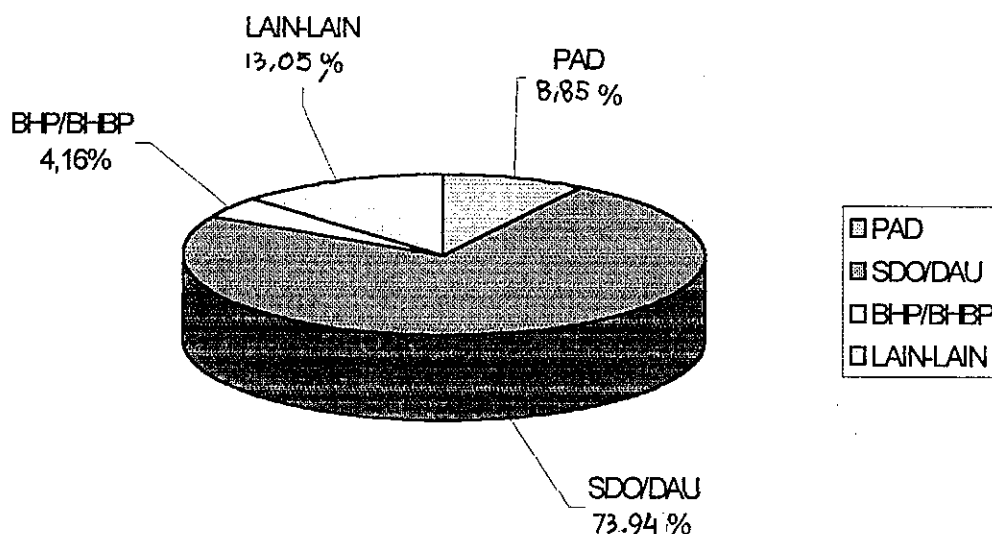
Sumber : Bagian Hukum Pemerintah Kabupaten Boyolali Tahun 2003

## 2) Ekonomi

Analisa aspek-aspek ekonomi yang diamati antara lain perkembangan kemampuan pembiayaan pemerintah maupun perkembangan ekonomi masyarakat Kabupaten Boyolali secara keseluruhan, mengingat kondisi ekonomi masyarakat akan berpengaruh pada perkembangan keuangan daerah secara umum. Dilihat dari perkembangan anggaran kabupaten Boyolali sebagaimana selama lima tahun terakhir, mengindikasikan bahwa sumber pembiayaan pembangunan masih sangat bertumpu pada bantuan atau subsidi pusat. Proporsi subsidi pusat selama lima tahun terakhir rata-rata mencapai 73,94 % atau kemampuan lokal hanya menutupi 7,61% anggaran pembiayaan daerah. Berikut grafik yang menunjukkan kontribusi masing-masing komponen penyusun APBD di Kabupaten Boyolali selama lima tahun terakhir.

Gambar : 04

### Kontribusi Masing-Masing Komponen APBD Kabupaten Boyolali Tahun 1998/1999-2002



Sumber : BAPPEDA Kab. Boyolali, 2003



Dengan kondisi anggaran sebagaimana diuraikan di atas, maka kondisi ini akan menjadi suatu ancaman bagi kelangsungan kegiatan pembangunan di Kabupaten Boyolali sebagaimana petikan wawancara dengan Bupati Boyolali, Bapak. dr. H. Djaka Srijanta beberapa waktu lalu :

"Sangat sulit bagi saya untuk berbuat banyak bagi masyarakat dengan kondisi APBD seperti saat ini, sebagaimana saudara ketahui sendiri bahwa untuk APBD 2003 ini anggaran belanja pembangunan hanya sejumlah Rp. 55.773.073.000,- atau 17,80% saja dan uang kita habis untuk belanja rutin sebesar Rp. 257.588.369.000,- " atau hampir 82,20% dan walaupun tahun ini DAU kita naik, sesungguhnya itu juga habis untuk membayar gaji pegawai pusat yang dilimpahkan ke kabupaten kita".  
( Wawancara, 15 September 2003)

Dampak dari kemampuan keuangan merambat pula pada alokasi dana untuk kegiatan dinas-dinas, demikian juga halnya dengan Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali untuk meningkatkan kinerjanya, sebagaimana kita ketahui bersama bahwa anggaran adalah penggerak daripada kegiatan organisasi. Secara makro ekonomi untuk mengukur kinerja pembangunan suatu daerah salah satunya adalah dengan melihat laju pertumbuhan ekonomi yang dapat diukur dari tingkat perkembangan *Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)* nya. Semakin tinggi laju pertumbuhan ekonomi maka semakin baik kinerja pembangunan di suatu daerah, karena hal ini juga menunjukan bahwa tingkat perkembangan PDRB semakin baik yang tentunya akan berdampak pada kesejahteraan masyarakat yang semakin baik.

Berkaitan dengan PDRB ini, maka untuk Kabupaten Boyolali dari data yang ada (dari tahun 1997-2001) menunjukkan peningkatan dari tahun ketahun. Hal ini dapat dilihat dari tabel berikut :

Tabel : 15

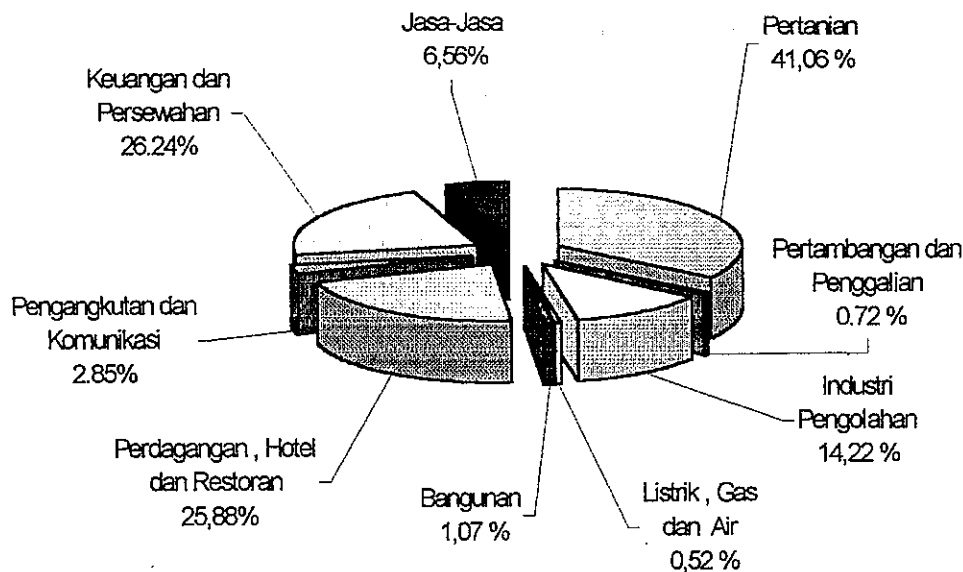
**PDRB Kabupaten Boyolali**  
**Atas Dasar Harga Konstan dan Harga Berlaku**  
**Tahun 1995 – 2000**  
**(Dalam Jutaan Rupiah)**

No	Tahun	Atas Dasar Harga	
		Konstan	Berlaku
1.	1997	395.503	513.638
2.	1998	960.995,30	2.218.343,49
3.	1999	966.914,01	2.472.100,57
4.	2000	980.791,72	2.742.428,88
5.	2001	1.011.077,74	3.218.134,14

Sumber : BPS Kabupaten Boyolali, 2003

Selanjutnya kontribusi masing-masing lapangan usaha terhadap PDRB Kabupaten Boyolali dapat dilihat dalam grafik berikut

Gambar : 05

**Kontribusi Rata-Rata Lapangan Usaha Terhadap PDRB****Kabupaten Boyolali Tahun 1998/1999-2002**

Sumber : Bappeda Boyolali ( diolah )

Dari grafik di atas dapat diketahui bahwa penyumbang terbesar perekonomian Kabupaten Boyolali adalah **sektor pertanian dan Keuangan / Persewaan disusul sektor perdagangan, hotel dan restoran.**

Di lain pihak sektor pertambangan dan penggalian juga menjanjikan potensi yang cukup memadai. Untuk dicermati sesungguhnya sektor sumber daya alam dan pariwisata Kabupaten Boyolali memiliki potensi yang sangat besar akan tetapi baru sekitar 10% yang dikelola oleh pemerintah dan memberikan kontribusi kepada kas daerah dalam bentuk retribusi objek wisata sementara selebihnya belum dikelola secara optimal.

Untuk masa depan dalam rangka peningkatan PAD, dipandang perlu upaya meningkatkan perhatian pada potensi sektor wisata antara lain dalam bentuk retribusi objek wisata. Dengan pengembangan sektor ini tentunya dapat diharapkan akan dapat memunculkan potensi-potensi baru pajak dan retribusi.

Tabel : 16

**Potensi Sumber Daya Alam dan Pariwisata  
Di Kabupaten Boyolali**

No	Jenis	Potensi	Lokasi
1.	Batu Gamping	7.000.000 ton	Kec. Juwangi
2.	Andesit	29.735.951 ton	9 kecamatan
3.	Diatomea	59.000 ton	3 kecamatan
4.	Bentonit	82.5999.420 ton	5 kecamatan
5.	Sirtu	377.562 ton	8 kecamatan
6.	Tanah Liat	320.206 ton	4 kecamatan
7.	Tanah Urug	16.210.566 ton	3 kecamatan
8.	Trass	200.000 ton	Kec. Mojosongo
9.	Umbul Pengging		Kec. Banyudono
10.	Makam Yosodipuro		Kec. Banyudono
11.	Gunung Tugel/Madu		Kec. Sambi
12.	Makam Kayi Singoprono		Kec. Sambi
13.	Umbul Tlatar		kec. Boyolali
14.	Wana Wisata Wonoharjo		Kec. Kemusu
15.	Arga Merapi Merbabu		Kec. Selo
16.	Waduk Cengklik		Kec. Ngemplak
17.	Gardu Ketep		Kec. Selo

Sumber : Bappeda Kabupaten Boyolali 2003

Selain pertumbuhan PDRB untuk melihat keberhasilan pembangunan dapat dilihat dari indikator pendapatan perkapita masyarakat. Secara umum pendapatan perkapita masyarakat menunjukkan *trend* peningkatan sebagaimana tabel di bawah ini.

Tabel : 17

**Perkembangan Pendapatan Perkapita Kabupaten Boyolali  
Tahun 1997-2001 Berdasarkan Harga Berlaku  
(Rupiah)**

No	Tahun	Pendapatan / kapita	Pendapatan / Kapita Nasional
1.	1997	1.935.895,12	3.205.651
2.	1998	2.218.343,49	4.814.903
3.	1999	2.472.100,57	4.649.342
4.	2000	2.742.428,88	5.573.817
5.	2001	3.123.134,14	6.162.840

Sumber : BPS Kabupaten Boyolali, 2003

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa tingkat pendapatan perkapita penduduk di Kabupaten Boyolali jika dibandingkan dengan pendapatan perkapita nasional pada tahun yang sama memang masih relatif rendah, akan tetapi secara umum menunjukkan adanya peningkatan yang positif.

### 3) Sosial

Sebagai wilayah yang berbatasan dengan delapan kabupaten dan berada di eks - Karesidenan Surakarta maka pengaruh sub budaya Jawa yang dikembangkan Keraton Kasunanan dan Mangkunegaran (Negara Agung) cukup dominan memberi warna dalam kehidupan sehari-hari masyarakat

Kabupaten Boyolali. Kecamatan yang mendapat pengaruh kental sub budaya Jawa tersebut antara lain : Sambu, Nogosari, Ngemplak, Teras, Sawit, Banyudono, Boyolali dan Mojosongo. Namun demikian, pengaruh sub kultur masyarakat daerah lain disekitarnya, sebagaimana disebutkan di atas kiranya juga nyata dan sulit dihindarkan.

Kemudian ditinjau dari segi pendidikan, kenyataan menunjukkan bahwa rata-rata tingkat pendidikan masyarakat Kabupaten Boyolali tahun 2001 masih sangat rendah. Pada tahun 2001 jumlah penduduk yang tidak tamat dan tamat SD ada 578.972 orang (70,67%), penduduk yang tamat SLP ada 122.351 orang (15,15%) dan tamat SLA ada 90.280 orang (11,18%) dan mereka yang duduk di perguruan tinggi seluruhnya ada 16.228 orang (2,01%). Dengan jumlah penduduk produktif yang relatif besar yaitu 56%, sementara tingkat ketergantungan atau *dependency ratio* penduduk Kabupaten Boyolali adalah 45 ini merupakan angka yang harus diwaspadai karena menunjukkan setiap 100 orang usia penduduk produktif terdapat 45 orang penduduk yang tidak produktif.

Kecenderungan sosial lainnya yang melanda daerah ini adalah adanya tuntutan pemekaran wilayah dan penggabungan dengan wilayah kabupaten lain (tuntutan sebagian masyarakat Kecamatan Juwangi), yang lahir atas keinginan mendapatkan pelayanan yang lebih baik dan lebih dekat. Konflik ini dilatarbelakangi oleh luasnya wilayah dan relatif jauhnya akses ke

ibukota kabupaten sehingga sulit untuk mengakomodasikan seluruh kepentingan masyarakat dan faktor lain seperti sikap primordialisme sempit dari beberapa kelompok masyarakat yang ingin lebih eksis untuk berperan dalam proses pembangunan.

Kesimpulan yang dapat ditarik secara umum adalah kondisi sosial masyarakat dapat dikatakan cukup baik, namun demikian seiring dengan era reformasi yang serba transparansi saat ini setiap kondisi harus tetap diwaspadai.

#### 4) Teknologi

Perkembangan teknologi dewasa ini memberikan peluang bagi usaha optimalisasi pengelolaan sumber daya alam dan manusia. Pesatnya perkembangan teknologi ini mau tidak mau memaksa setiap organisasi untuk dapat mentransfernya bagi efisiensi kerja dan efektifitas hasil. Berbagai bentuk *trend* teknologi yang terjadi diantaranya adalah teknologi informasi mulai dari komputerisasi hingga internet dengan dunia *maya* yang ditawarkannya namun perlu diingat bahwa pilihan terhadap teknologi menuntut adanya ketersediaan dana dan kualitas manusianya sebagai "*usemya*".

Di beberapa kabupaten/kota telah didengar hadirnya teknologi e-government, yang memungkinkan masyarakat secara langsung dapat mengakses informasi pada situs pemerintah secara transparan maupun untuk kepentingan transaksi pelayanan publik dengan lebih cepat.

Kondisi yang ditemui di Kabupaten Boyolali hingga saat ini akses masyarakat terhadap teknologi dapat dikatakan belum memadai, hal ini antara lain disebabkan oleh daya dukung infrastruktur yang belum mampu menjangkau seluruh kawasan kabupaten. Indikasi ini dapat dilihat dari masih ada sekitar 3 % desa yang belum menikmati aliran listrik dari 267 desa/kalurahan, sementara akses terhadap informasi telekomunikasi berupa jaringan telepon baru dapat melayani 5 wilayah kecamatan dari 19 Kecamatan yang ada di Kabupaten Boyolali. Dengan kondisi yang demikian dapat dibayangkan bagaimana arus informasi dan teknologi mampu diakses masyarakat secara keseluruhan.

#### **5) Kondisi Geografis Wilayah**

Kondisi geografis dalam hal ini lebih menekankan bagaimana profil wilayah Kabupaten Boyolali, sebagaimana di jelaskan sebelumnya wilayah kabupaten ini cukup luas yang terdiri dari 19 Kecamatan dan 267 desa/kelurahan dan bentuk wilayah yang tidak menyatu/beraturan. Untuk sarana jalur penghubung antar wilayah baik darat maupun perairan (waduk kedungombo) sudah tersedia dan kondisinya masih baik. Namun demikian masih terdapat wilayah yang terpencil yang memakan waktu perjalanan lebih dari 2 jam dari Ibukota Kabupaten (Kecamatan Juwangi dan Wonosegoro) yang perlu peningkatan dukungan infrastruktur yang memadai, sehingga nantinya diharapkan secara keseluruhan masyarakat di wilayah Kabupaten Boyolali mampu mengakses dan mendapatkan pelayanan pemerintah serta tugas



pemerintah menjadi lancar. Berikut ini adalah gambaran mengenai jarak antara masing-masing kecamatan dengan ibu Kota Kabupaten di Boyolali dan kondisi jalan hingga tahun 2003.

Tabel : 18

**Jarak Antara Kecamatan Ke Ibu Kota Kabupaten  
Di Kabupaten Boyolali**

Kecamatan	Jarak Ke Ibu Kota Kabupaten/Km
Selo	21
Ampel	12
Cepogo	11
Musuk	6
Boyolali	1
Mojosongo	4
Teras	7
Sawit	16
Banyudono	11
Sambi	18
Ngemplak	23
Nogosari	33
Simo	25
Karanggede	32
Klego	37
Andong	41
Kemusu	49
Wonosegoro	37
Juwangi	70

Sumber : DPUK,2003

Tabel : 19

**Kondisi Jalan Di Kabupaten Boyolali**

Klasifikasi Jalan	Keadaan Jalan (Km)		
	Baik	Sedang	Rusak
Jalan Negara	78	-	-
Jalan Propinsi	190	154	36
Jalan Kabupaten	312	230	147
<b>Jumlah</b>	<b>580</b>	<b>384</b>	<b>183</b>

Sumber : BAPPEDA Boyolali, 2003

Berkenaan dengan upaya meningkatkan penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah yang juga terkait dengan pelayanan masyarakat, maka kondisi geografis dan masih adanya daya dukung infrastruktur kurang memadai di wilayah yang terpencil tersebut akan menjadi suatu ancaman bagi pencapaian mandat organisasi yang harus dipecahkan. Hal ini sempat terungkap dalam wawancara dengan Bapak Suparman, salah satu Wajib Pajak Galian C di Kecamatan Juwangi yang berjarak 70 Km dari Ibu Kota Kabupaten :

" Sebenarnya pak ... kami ini bukannya tidak mau bayar pajak, tapi masalahnya mau ke Boyolali kan, sudah makan waktu satu hari bolak-balik, berarti kami harus meninggalkan pekerjaan pokok, kami rasa sebaiknya ada pegawai kabupaten yang kesini " (Wawancara, 3 September 2003)

**b. Key Resources Controller**

Aspek ini mengkaji pengendali kunci yang berpengaruh pada jalannya organisasi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali :

### 1) Bupati Kepala Daerah dan DPRD

Kedudukan Bupati sebagai kepala daerah sekaligus sebagai kepala administrator pembangunan, oleh karena eksistensi Dinas pendapatan daerah sangat ditentukan oleh Bupati hal ini secara formal termuat dalam pasal 2 ayat (2) Perda 02 Tahun 2001 bahwa dinas daerah merupakan unsur pelaksana pemerintah kabupaten yang dipimpin oleh kepala dinas yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui sekretaris daerah.

Di era otonomi ini Dinas Pendapatan Daerah dituntut untuk mampu melaksanakan mandat di bidang pendapatan daerah karena menyangkut kinerja keuangan Bupati, dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 Tentang Tatacara Pertanggungjawaban Kepala Daerah dimana pertanggungjawaban akhir anggaran merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dalam bentuk perhitungan APBD berikut penilaian kinerja berdasarkan tolok ukur RENSTRA.

Di sisi lain dengan makin menguatnya peran DPRD sebagai "Mitra" pemerintah menjadikan lembaga ini makin strategis posisinya dalam pengambilan kebijakan di daerah. Akan halnya dengan upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah, terlihat adanya *concern* yang amat tinggi dari DPRD Kabupaten Boyolali, dibuktikan dengan banyaknya Peraturan Daerah baru yang berkenaan dengan pungutan yang dihasilkan selama dua tahun terakhir seperti tercermin pada tabel 14 di atas.

Jika ditarik benang merahnya keinginan yang kuat tersebut lahir atas dasar Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000 Tentang Kedudukan Keuangan DPRD pasal 12 ayat (3) bahwa besarnya biaya penunjang kegiatan DPRD Kota/Kabupaten ditetapkan berdasarkan klasifikasi Pendapatan Asli Daerah, begitu pula dengan Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2000 Tentang Kedudukan Keuangan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pasal 9 ayat (2).

## 2) Masyarakat

Masyarakat sebagai *Costumer* pembangunan sekaligus *Tax Payer* di era reformasi ini makin menuntut adanya transparansi di segala bidang. Berkaitan dengan pajak atau retribusi yang mereka bayar tentunya menuntut kontraprestasi, artinya dengan membayar sejumlah rupiah masyarakat menuntut pelayanan yang lebih baik. Disamping sikap positif tersebut, walaupun selama lima dua tahun terakhir target pajak dan retribusi selalu terpenuhi bahkan ada yang lebih namun ternyata di lapangan ditemui bahwa wajib pajak juga sering mengajukan penolakan atas pajak/retribusi oleh kepada petugas pendata. Dalam hal ini penetapan pajak/retribusi yang dilakukan Dinas Pendapatan Daerah Boyolali tidak berdasarkan potensi riil yang ada karena masih rendahnya kesadaran wajib pajak/retribusi untuk menyampaikan omset/pemasukannya. Hal tersebut disampaikan oleh Ibu E.L. Rusdiyanti, SH selaku Kepala Sub Dinas Penelitian dan Pengembangan Dinas Pendapatan Daerah :

"... Memang dengan kita menggunakan mekanisme Mapenda, masih ada sub dinas yang dalam penentuan targetnya tidak dioptimalkan karena takut jika tidak tercapai maka kinerjanya dinilai jelek. Hal ini juga disebabkan dalam penentuan targetnya belum sepenuhnya didasarkan pada potensi riil pajak/retribusi ..." (Wawancara, 24 Agustus 2003)

### **c. Kecenderungan Kompetitor / Kolaborator**

#### **1) Kompetitor**

Dalam hal ini adalah perkembangan daerah lain disekitar Kabupaten Boyolali yang pesat akhir-akhir ini. Mengingat perkembangan perekonomian Boyolali hanya merupakan satu sub sistem yang tidak bisa berdiri sendiri, perlu adanya interaksi dengan wilayah sekitar. Perkembangan sektor jasa dan industri di sekitar kabupaten Boyolali ini yang secara geografis berbatasan dengan delapan kabupaten lain (khususnya yang merupakan wilayah pengembangan Propinsi Jawa Tengah di eks Karisedenan Surakarta yang dikenal sebagai kawasan SUBOSUKO WONOSRATEN) bagi Kabupaten Boyolali telah membawa dampak makin derasnya persaingan untuk menarik investor untuk menanamkan modalnya. Kesempatan ini tentunya harus dicermati oleh pemerintah daerah sebagai suatu peluang mengingat besarnya potensi yang belum tergali yang gilirannya nanti mampu meningkatkan pajak maupun retribusi daerah.

#### **2) Kolaborator**

Kolaborator dalam hal ini adalah pihak-pihak yang berkaitan erat dengan upaya meningkatkan penerimaan pajak dan retribusi daerah. Dinas Pendapatan Daerah disamping selaku koordinator pendapatan daerah juga di dalamnya terkait beberapa

dinas instansi dan bagian di sekretariat pemerintah daerah. Berkaitan dengan banyaknya pihak yang terkait dengan mandat Dinas Pendapatan Daerah maka diperlukan adanya hubungan yang sinergis diantaranya. Secara umum koordinasi antar unit belum optimal sampai aspek manusianya, juga berkaitan dengan adanya beberapa dinas yang merupakan bentukan baru seperti Dinas Pekerjaan Umum Perhubungan dan Kebersihan masih berbenah diri. Berikut Dinas Instansi terkait dengan pemungutan pajak dan retribusi daerah di Kabupaten Boyolali

Tabel : 20

**Dinas Pengelola Pajak dan Retribusi Daerah  
Kabupaten Boyolali hingga 2003**

No	Dinas Pengelola	Jenis Pajak/Retribusi
1.	Dinas Pendapatan Daerah	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pajak Hotel dan Restoran</li> <li>• Pajak Hiburan</li> <li>• Pajak Reklame</li> <li>• Pajak Penerangan Jalan</li> <li>• Pajak Pengambilan Bahan Galian C</li> <li>• Pajak ABT-AP</li> <li>• Pajak Parkir</li> <li>• Retribusi Parkir Tepi jalan Umum</li> <li>• Retribusi Pakai Kekayaan Daerah</li> <li>• Retribusi Tempat Parkir Umum</li> <li>• Retribusi Terminal</li> </ul>
2.	Dinas Kesehatan/ Rumah Sakit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retribusi Pelayanan Kesehatan</li> </ul>

No	Dinas Pengelola	Jenis Pajak/Retribusi
3.	Dinas Pekerjaan Umum, Perhubungan dan Kebersihan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retribusi IMB</li> <li>• Retribusi Persampahan dan Kebersihan</li> <li>• Retribusi Pelayanan pemakaman dan Kubur Mayat</li> <li>• Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran</li> <li>• Retribusi Sewa Alat Berat</li> <li>• Retribusi Ijin Trayek</li> </ul>
4.	Dinas PPP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retribusi Hasil Produk Perkebunan yang dibawah keluar Daerah</li> <li>• Retribusi Penjualan bibit pertanian</li> <li>• Retribusi Pasar Hewan</li> <li>• Retribusi izin pengeluaran ternak /bahan yang berasal dari tanah keluar daerah.</li> <li>• Retribusi Rumah Potong hewan</li> </ul>
5.	Dinas Pariwisata dan Kebudayaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retribusi Tempat Rekreasi</li> </ul>
6.	Dinas Perindustrian dan Perdagangan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retribusi usaha perdagangan</li> <li>• Retribusi usaha industri</li> </ul>
7.	Dinas Kelautan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retribusi Pengujian kapal perikanan</li> <li>• Retribusi tempat pelelangan ikan</li> </ul>
8.	Kantor Pelayanan Terpadu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retribusi izin gangguan</li> <li>• Retribusi izin tempat usaha (SITU)</li> </ul>
9.	BKPM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retribusi izin pendirian koperasi</li> </ul>
10.	Kantor Catatan Sipil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retribusi Penggantian bea cetak KTP, Akte, KK</li> </ul>

Sumber : DIPENDA Boyolali Tahun 2003

Disamping unit-unit terkait sebagai kolaborator, yang terjadi belakangan ini adalah hadirnya beberapa pihak yang ingin menawarkan diri untuk menjadi mitra Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali antara lain dalam bentuk dalam bentuk proposal penelitian kerjasama yang diajukan oleh Perguruan Tinggi seperti Universitas Negeri Sebelas Maret (UNS) Surakarta maupun dari Pemerintah Propinsi Jawa Tengah sendiri.

Di samping lembaga penelitian di atas, media massa daerah dalam hal ini **"Boyolali Tersenyum dan Bengawan Pos"** telah merespon upaya peningkatan penerimaan daerah dengan disediakannya kolom penyuluhan hukum daerah khususnya sosialisasi pajak dan retribusi daerah, akan tetapi tampaknya pemerintah Kabupaten Boyolali belum mampu menangkap peluang yang sangat positif ini. Satu hal yang melatarbelakanginya adalah bahwa dibalik semua peluang kerjasama yang ditawarkan tentunya menuntut adanya kontraprestasi dalam bentuk materi/rupee yang menjadi kendala bagi pemerintah daerah selama ini, sebagaimana kutipan wawancara dengan Kepala Sub Dinas Penelitian dan pengembangan Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali, E.L. Rusdiyanti, SH :

" Kami sangat senang dengan adanya tawaran kerjasama dari perguruan tinggi untuk mencari pengembangan potensi riil Pendapatan Asli Daerah seperti proposal yang diajukan oleh Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Sebelas Maret (UNS) Surakarta dua tahun silam, akan tetapi niat tersebut jadi mundur ketika melihat draf anggaran yang diajukan sangatlah memberatkan kami yakni mencapai Rp. 70.000.000,- sehingga sulit untuk direalisasikan." (Wawancara 24 Agustus 2003)



### **3. Analisis Lingkungan Internal**

#### **a. Aspek Input**

##### **1) Sumber Daya Manusia**

Pada saat ini seluruh pegawai di lingkungan Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali berjumlah 77 orang dengan komposisi 30% Sarjana dan 58,2% berpendidikan SLTP hingga Sarjana Muda (tabel. 9), Sedangkan dilihat dari golongan kepangkatan sebagian besar atau 57,2% adalah golongan III. Dari jumlah pegawai tersebut ditemui bahwa baru 15,6% atau 12 orang yang mengikuti pendidikan fungsional baik dalam bentuk Kursus Keuangan Daerah, Kursus Teknis Pendapatan Daerah, Kearsipan, Ketrampilan Komputer, dan Latihan Bidang Kepegawaian. Untuk pendidikan penjenjangan mulai ADUM hingga SPAMA terlihat persentase yang cukup baik yaitu sebanyak 41,55% atau 33 orang telah mengikuti sementara 58,45% atau 44 orang belum mengikuti pendidikan tersebut. Mencermati kondisi kepegawaian tersebut maka dapat ditarik kesimpulan bahwa secara kuantitas jumlah pegawai telah mencukupi sementara dari sisi kualitas masih kurang memadai. Kondisi ini merupakan kekuatan bagi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali, seiring dengan paradigma baru manajemen keuangan daerah yang mensyaratkan dukungan sumber daya manusia yang mampu menguasai teknologi maupun mampu mentransfer perkembangan ilmu pengetahuan tidak hanya pada

tataran konsep tetapi juga penerapan di lapangan karena sebagian besar mandat Dinas Pendapatan Daerah berkaitan dengan pekerjaan teknis.

## 2) Anggaran

Masalah anggaran merupakan masalah klasik dalam setiap organisasi, karena tidak dapat dipungkiri bahwa dukungan anggaran mempunyai hubungan yang signifikan dengan pencapaian tujuan organisasi. Untuk menjalankan beberapa kegiatan yang merupakan mandatnya maka Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali telah didukung oleh sejumlah anggaran yang diatur dalam APBD.

Secara nominal terlihat adanya peningkatan alokasi anggaran yang disediakan untuk Dinas Pendapatan Daerah yang dari tahun-ke tahun cukup memadai untuk menunjang kegiatan rutin dalam bentuk ; belanja pegawai, belanja barang, pemeliharaan, uang perangsang, biaya perjalanan dinas maupun belanja operasional serta belanja kegiatan pembangunan. Adapun total anggaran yang dialokasikan bagi Dinas Pendapatan daerah selama lima tahun terakhir sebagaimana tabel berikut :

Tabel : 21

**Perkembangan Alokasi Anggaran Dinas Pendapatan Daerah  
Kabupaten Boyolali Tahun 1998/1999 – 2002  
(Rupiah)**

No	Tahun	APBD	Alokasi Anggaran DIPENDA
1.	1998/1999	74.900.816.000	1.859.304.000
2.	1999/2000	111.900.816.000	3.287.691.000
3.	2000	105.406.012.000	2.336.691.000
4.	2001	246.541.295.000	2.448.235.000
5.	2002	313.361.442.000	5.138.596.000

Sumber : Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali, 2003

### 3) Sarana dan Prasarana

Jika dikaitkan dengan beban tugas yang diemban sehari-hari maupun kondisi geografis Kabupaten Boyolali yang begitu luas, maka secara umum daya dukung sarana maupun prasarana masih belum mencukupi. Kondisi ini dibenarkan oleh Kepala Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali yang mengemukakan bahwa minimnya sarana dan prasarana merupakan kendala bagi pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi yang telah dimandatkan, sebagaimana hasil kutipan wawancara berikut :

**“ Dengan kondisi geografis kabupaten kita yang sangat luas, dan untuk mencapai kinerja yang optimal sebenarnya sarana dan prasarana dinas harus benar-benar mendukung. Sementara ini, untuk jumlah komputer yang ada masih kurang seperti pada Subdin Pajak yang hanya memiliki satu komputer itupun masih menggunakan teknologi lama belum PC...” (Wawancara 12 Agustus 2003 )**

Berdasarkan hasil observasi di lapangan, hingga saat ini fasilitas pendukung baik kendaraan dinas maupun perangkat

elektronik yang dimiliki oleh Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali memang masih memprihatinkan, sebagaimana dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel : 22

**Inventarisasi Sarana /Prasarana Pada  
Dinas Pendapatan Daerah  
Kabupaten Boyolali (hingga bulan Mei 2003)**

No.	Jenis	Jumlah	Kondisi	
			Baik	Kurang baik
1.	Kendaraan roda empat	2 buah	-	
2.	Kendaraan roda dua	13 buah	7	4
3.	Komputer	8 unit	6	2
4.	Telepon	1 unit	1	-
5.	Mesin Tik	1 buah	1	-

Sumber : Dinas Pendapatan Daerah Kab. Boyolali, 2003

#### 4) Teknologi dan Informasi

Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali sebagai lembaga teknis yang memiliki mandat yang tidak ringan dan pekerjaan yang lebih bersifat operasional seharusnya mampu memanfaatkan peluang kemajuan teknologi yang ditawarkan oleh lingkungan eksternal. Namun hal ini sangat disayangkan mengingat rendahnya fasilitas teknologi yang tersedia saat ini, dari temuan di lapangan diketahui bahwa saat ini Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali baru mampu mentransfer teknologi setaraf komputer saja sementara teknologi internet belum tersentuh sama sekali. Komputer yang digunakan untuk kegiatan sehari-hari masing-masing Sub Dinas telah terdapat komputer

satu unit, namun komputer yang ada merupakan teknologi yang lama. Idealnya komputer yang digunakan harus PC yang bisa mendukung dan digunakan dalam sistem online. Kebutuhan Komputer dirasakan masih kurang, sesuai pernyataan Drs. Donorumekso selaku Kasi Pendataan Pajak :

".....Di sub dinas kami sarana komputer cuma ada satu buah, itupun jenis komputer yang lama/belum PC. Idealnya sarana komputer disub dinas kami ada 2 untuk itu perlu ditambah satu lagi komputer dengan kapasitas yang sudah PC...." (Wawancara 5 September 2003)

Usaha untuk meningkatkan daya dukung teknologi ini telah diupayakan oleh Drs. Sulistyarso,SH Kepala Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali yang sudah menjabat dua tahun sebagaimana petikan wawancara berikut :

" berkenaan dengan minimnya sarana komputer ini, kita sudah mengajukan dana pengadaan kepada pihak eksekutif pada anggaran kinerja tahun 2003 ini, dan kemungkinan besar anggaran tersebut dapat disetujui karena Bapak Bupati telah melihat kondisi Kantor kita dan begitu juga pihak Dewan sangat mendukung pengadaan sarana untuk Dinas Pendapatan Daerah..." (wawancara 3 September 2003 )

Melihat kondisi di atas maka secara umum dapat dikatakan bahwa Dinas Pendapatan Daerah belum mampu mengakses teknologi secara optimal. Di sisi lain kemampuan menyediakan informasi yang aktual masih rendah. Seharusnya Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali sesuai dengan salah satu mandatnya adalah melakukan pendataan terhadap potensi pajak/retribusi maupun wajib pajak/retribusi daerah, maka idealnya faktor ketersediaan data yang aktual memegang peranan penting karena berkaitan dengan pengambilan kebijakan.

Kenyataan dilapangan ditemui bahwa data yang ada saat ini baik untuk data kepegawaian maupun data perpajakan dan retribusi daerah terkesan masih asal-asalan saja, sebagai ilustrasi hingga penelitian ini dilakukan data DUK (Daftar Urut Kepangkatan) yang seharusnya tersedia belum ada. Begitu pula dengan data potensi wajib pajak /wajib retribusi daerah yang terbaru belum tersedia dan masih memakai data lama secara historik saja dan tidak up-to-date.

#### **5) Budaya Organisasi**

Budaya organisasi yang dicermati dalam hal ini, fokusnya lebih bersentuhan dengan budaya kerja, sikap mental dan pemahaman tugas dan fungsi dari masing-masing pegawai di lingkungan Dinas Pendapatan daerah Kabupaten Boyolali.

Selama hampir tiga bulan melakukan penelitian dan terlibat dengan beberapa orang staf, maka kecenderungan yang muncul adalah sikap staf yang masih kurang berinisiatif, masih ingin dipaksa dan selalu ingin bekerja jika menghasilkan uang bahkan kurang kreatif dengan indikator masih banyak staf yang keluar dari kantor disaat-saat jam dinas. Fenomena ini menunjukkan bahwa pemahaman terhadap tupoksi masih rendah, kesimpulan inipun dibenarkan oleh Hartono, BA selaku Kepala Sub Bagian Kepegawaian Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali, berikut petikan wawancaranya

“ Secara kuantitas saya rasa pegawai kita sudah cukup memadai, akan tetapi dilihat dari segi kualitasnya masih minim, mereka kurang memiliki inisiatif sendiri untuk mencari dan mengerjakan kegiatan di bidang masing-masing...”  
( Wawancara 20 Agustus 2003)

## 6) Struktur Organisasi

Konsekuensi dari implementasi UU. Nomor 22 Tahun 1999 adalah daerah mempunyai kewenangan yang lebih besar dalam menyusun organisasi perangkat daerah, yang lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

Menyikapi hal tersebut Pemerintah Kabupaten Boyolali telah menyempurnakan struktur organisasi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali melalui Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2001.

Berdasarkan kebijakan penataan organisasi perangkat daerah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 maka struktur organisasi Dispenda Kabupaten Boyolali disusun berdasarkan prinsip kewenangan pendapatan yang dikelola atau dulu ini disebut sebagai bagian dari sistem dan prosedur Manual Administrasi Pendapatan Daerah. Berbeda dengan struktur dalam Manual Pendapatan Daerah (MAPATDA) yang disusun berdasarkan departemenisasi fungsional, dimana masing-masing mempunyai mandat sesuai dengan fungsi yang diemban dan tidak terjadi *overleaving* serta mempunyai keterikatan yang dinamis antara sub dinas.

Secara kelembagaan organisasi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali hingga saat ini sudah lengkap dan kuat dimana 28 jabatan struktural telah terisi dan masing masing sub dinas memiliki jumlah staf yang memadai untuk melaksanakan tugas pokok masing-masing bagian. Hal inipun diungkapkan oleh Bapak Drs. Sulistyarso, SH selaku Kepala Dinas, dalam wawancara beberapa waktu lalu :

" Dilihat dari beban pekerjaan dan jumlah staf yang kita miliki, maka sudah memadai untuk melaksanakan mandat yang diemban, apalagi dengan struktur organisasi yang telah disempurnakan ini semua jabatan struktural telah terisi sehingga tidak ada lagi jabatan rangkap atau beban pekerjaan yang menumpuk di masing-masing bagian "  
( Wawancara 14 Agustus 2003).

#### **7) *Present Strategy***

Tahapan ini lebih lanjut mengkaji aspek prosedur, mekanisme kerja dan tata hubungan yang dilakukan oleh organisasi. Hingga saat ini Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali dalam mekanisme kerjanya berdasarkan kebijakan Manual Administrasi Pendapatan Daerah Tahun 1999 (MAPENDA). Manual Administrasi Pendapatan Daerah (MAPENDA) adalah sistem dan prosedur perpajakan, retribusi daerah dan pendapatan daerah lainnya serta pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan. Penetapan Mapenda tersebut merupakan usaha untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan dari Pajak Bumi Dan Bangunan (PBB) yang berpangkal pada peningkatan kapasitas administrasi Daerah dalam penyelenggaraan perpajakan, retribusi daerah. Dasar pemikiran



dalam penyusunan sistem dan prosedur pengelolaan penerimaan PAD, antara lain :

- a. Terciptanya tata kerja dan tata hubungan kerja baik di dalam lingkup Dinas Pendapatan Daerah maupun antara Dinas Pendapatan Daerah dengan dinas-dinas atau unit kerja lain di luar Dinas Pendapatan Daerah yang ada kaitannya dengan tugas pemungutan, pengelolaan dan pemasukan PAD ke dalam kas daerah
- b. Terciptanya sistem dan prosedur perpajakan dan retribusi daerah yang didasarkan pada azas kewenangan pendapatan dalam penyelenggaraan perpajakan dan retribusi daerah, sehingga tolok ukur kinerja suatu sub dinas pendapatan dan lainnya dapat diukur.

Konsepsi Kebijakan MAPENDA terdiri dari **(1).**

**Departemenisasi Kewenangan Organisasi**, dengan pembagian bidang pekerjaan dalam organisasi Dispenda berdasarkan kewenangan pendapatan keuangan daerah ;**(2) Sistem Jaringan Kerja**, adanya hubungan kerjasama yang permanen antara organisasi Dinas Pendapatan Daerah dengan unit organisasi atau instansi lain dalam proses pengelolaan pajak daerah, retribusi daerah dan PBB.**(3.) Self Assessment System.**

Dengan keluarnya lagi kebijakan MAPENDA tahun 1999, dan dilegalkan dengan Perda Nomor 02 Tahun 2001 Tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah, maka pengelompokan bidang pekerjaan dalam organisasi Dinas Pendapatan Daerah dirancang berdasarkan tugas kewenangan dan mekanisme pekerjaan organisasi, seperti tampak pada struktur organisasi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali.

Berdasarkan mekanisme tersebut jelas bahwa secara horizontal, bidang pekerjaan dalam organisasi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali dikelompokkan berdasarkan kewenangan jenis pendapatan yang didalamnya baru dibagi berdasarkan fungsi administrasi dan manajemen, meliputi pendataan dan pendaftaran, penetapan dan penagihan obyek sesuai dengan kewenangan pendapatan (Pajak daerah, retribusi daerah, PBB, Pendapatan lain - lain).

Konsekuensi dari departemenisasi kewenangan ini adalah tidak adanya semacam keterikatan antar bagian/sub dinas atau dengan kata lain dengan pembagian bidang pekerjaan karyawan adalah sesuai dengan kewenangannya tidak harus bergantung dengan sub dinas lainnya. Kerjasama yang baik perlu diciptakan antar seksi dalam satu sub dinas, pekerjaan/out put yang diciptakan tidak dipengaruhi oleh sub dinas yang lain. Sehingga dengan mekanisme yang demikian sisi lemahnya menimbulkan ego sektoral antar sub dinas, namun disisi lain tolok ukur kinerja lebih dapat diukur secara jelas.

Dengan pola seperti ini memberikan suatu gambaran bahwa setiap kepala sub dinas (*middle manager*) memiliki suatu tanggungjawab untuk mengoptimalkan seluruh karyawan yang ada di lingkup kerjanya, agar pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya bisa selesai tepat pada waktu dan memenuhi target yang telah ditetapkan. Apabila dalam suatu sub Dinas ditemui cara kerja yang lambat, maka resiko yang ditimbulkan hanya

berpengaruh terhadap sub dinasya saja dan tidak akan mempengaruhi kinerja sub dinas yang lain akan tetapi tetap akan menghambat kemampuan di dalam penerimaan pajak daerah, retribusi daerah.

Dari hasil pengamatan di lapangan ditemui bahwa secara formal setiap bagian cukup memahami tugas pokok dan fungsinya akan tetapi secara kuantitas belum berjalan sebagaimana mestinya, hal ini dapat dilihat dari adanya indikator belum optimalnya beberapa kepala sub dinas antara lain adalah bagian kasie pendataan retribusi yang selama ini lebih banyak berada di belakang meja. Padahal semestinya mereka secara periodik maupun sidak dapat turun ke lapangan untuk melakukan pendataan terhadap objek pajak maupun objek retribusi yang ada di Kabupaten Boyolali. Setelah dikonfirmasi lebih lanjut dengan Kasubdin Pendaftaran dan Pendataan, Bapak Drs. Donorumeksa sebagaimana petikan wawancaranya berikut ini :

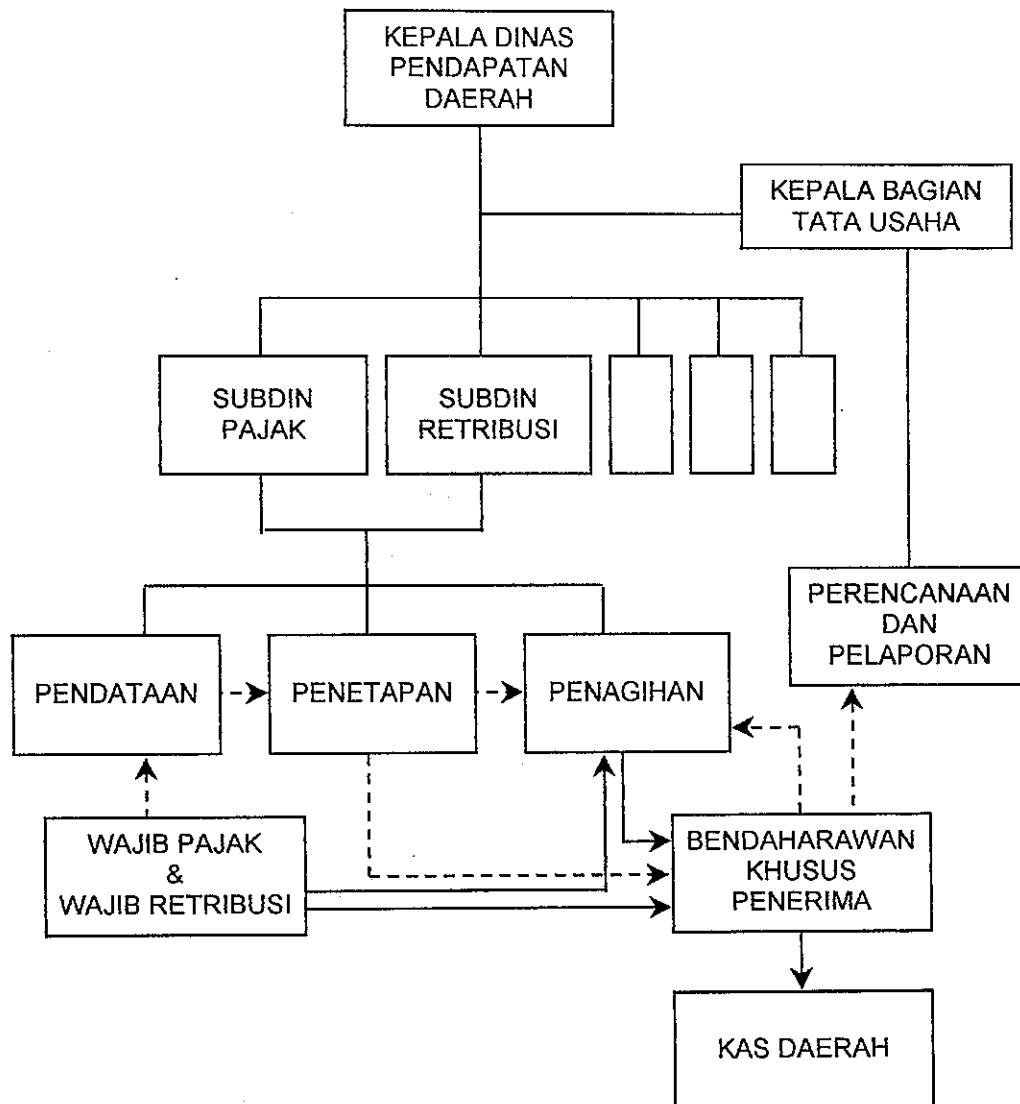
" Faktor yang membuat lemahnya kemampuan pendataan antara lain adalah faktor teknis dilapangan, dengan kondisi wilayah /kabupaten Boyolali yang secara geografis cukup berjauhan dan sulit dijangkau dengan kemampuan saat ini. Khusus untuk pajak galian C disamping lokasinya tersebar di beberapa kecamatan, juga sifatnya yang masih tradisional. sehingga agak kesulitan bagi kami untuk memaksa mereka untuk membayar pajak, sebagaimana diketahui dari 117 penambang baru 17 yang memiliki izin operasional ( Wawancara 14 Agustus 2003)

Bagian pendataan idealnya merupakan muara bagi berhasilnya pencapaian target pajak maupun retribusi daerah, dengan tidak mengurangi peran bagian lain seperti bagian penagihan maupun bagian penetapan, ironisnya mandat ini tidak

didukung oleh kemampuan profesional maupun teknis yang handal sebagaimana hasil temuan dilapangan bahwa penetapan target penerimaan hanya didasarkan oleh angka penerimaan tahun sebelumnya dengan menaikkan atau menurunkan sebesar 10 %, tanpa melihat potensi maupun *trend* yang berkembang.

Di tinjau dari keseluruhan kegiatan (*over all*) dimana organisasi ini melibatkan sistem jaringan kerja (*net working system*) adalah simpul-simpul yang menghubungkan berbagai sub-sistem dalam organisasi maupun sistem diluar organisasi yaitu dinas pengelola,sebagaimana diketahui bahwa lokus dari obyek pajak daerah, retribusi daerah adalah tersebar luas, sehingga dalam pengelolaannya tidak cukup kalau hanya mengandalkan organisasi interen Dinas Pendapatan Daerah. Oleh karenanya, melalui kebijakan MAPENDA, maka Dinas Pendapatan Daerah selaku instansi teknis yang memiliki tanggung jawab utama dalam pengelolaan pajak daerah, retribusi daerah, dan harus mampu menciptakan jaringan kerja dengan instansi lain yang memiliki keterkaitan kerja. Dalam sistem dan prosedur penyeteroran pajak daerah/retribusi daerah masing-masing unit organisasi/instansi telah memiliki tugas masing-masing yang saling berkaitan antara satu dengan lainnya. sebagaimana gambar berikut ini :

Gambar : 06

**Alur Pembayaran Pajak Daerah dan Retribusi Daerah**

ALUR PEMBAYARAN →

ALUR PELAPORAN - - -&gt;

Mekanisme koordinasi di antara dinas-dinas pengelola, selama ini masih bersifat tertulis, dalam bentuk laporan realisasi bulanan yang disampaikan setiap tanggal 5 bulan berjalan, akan tetapi laporan ini tidak mampu memberikan informasi yang lebih dalam berkaitan dengan permasalahan yang dihadapi dilapangan, atau sifatnya hanya laporan keuangan semata. Dari beberapa ulasan kasus di atas dapat disimpulkan bahwa secara umum proses manajemen di tingkat department atau bagian belum optimal dan masih terkesan "menunggu bola", akan tetapi dengan telah terisinya seluruh jabatan dalam struktur yang baru sedianya mekanisme pekerjaan akan menjadi lebih baik.

**b. Aspek Out Put/Kinerja**

**1) Produktivitas**

**a) Indikator Pertumbuhan/Proporsi Rata-rata**

Selama lima tahun terakhir pertumbuhan rata –rata pajak daerah maupun retribusi daerah menunjukkan angka yang begitu menggembirakan, pajak menunjukkan pertumbuhan rata-rata 18,60% dan retribusi daerah mengalami pertumbuhan rata-rata sebesar 18,25 %. Di tinjau dari kontribusinya terhadap total APBD juga menunjukkan angka yang masih sangat rendah yaitu rata-rata 1,64 % untuk pajak daerah dan 6,71 % untuk komponen retribusi daerah.

Tabel : 23

**Perkembangan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah**  
**Kabupaten Boyolali**  
**Tahun 1998/1999 – 2003**  
**(Rupiah)**

Tahun	APBD	Pajak Daerah	% Pertumb PD Thd APBD	% PD Thd APBD	Retribusi Daerah	% Pertumb RD Thd APBD	% RD Thd APBD
1998/1999	74.900.816.000	1.687.120.609		2,25	6.627.493.766	-	8,84
1999/2000	111.930.656.000	1.934.988.354	12,80	1,72	7.703.602.350	13,96	6,88
2000	105.406.012.000	1.740.637.615	-11,16	1,65	8.340.240.124	7,63	7,91
2001	24.541.295.000	2.989.750.308	41,77	1,21	12.454.463.004	33,03	5,05
2002	313.361.442.000	4.334.366.800	31,02	1,38	15.265.694.978	18,41	4,87
2003	368.354.739.293*	4.238.844.000*	-2,2	1,15	16.735.083.450*	8,78	4,54
		% Rata-rata	18,60	1,64	% Rata-rata	18,25	6,71
			14,68 *	0.64*		16,36*	6,34

\* Target Penerimaan Tahun 2003

Sumber : DIPENDA Boyolali Tahun 2003 (diolah)

**b) Efektivitas**

Besaran ini menyangkut perbandingan antara realisasi pajak atau retribusi daerah terhadap pencapaian target selama lima tahun terakhir, sebagai berikut :

Tabel : 24

**Perkembangan Efektivitas Pajak/Retribusi Daerah Kabupaten Boyolali  
Tahun 1998/1999 – 2002**

Tahun	Pajak Daerah			Retribusi Daerah		
	Target	Realisasi	%	Target	Realisasi	%
1998/1999	1.672.800	1.687.120.609	100,86	6.604.349.127	6.627.493.766	100,35
1999/2000	1.844.500	1.934.988.354	104,86	7.613.994.000	7.703.602.350	101,18
2000	1.585.575	1.740.637.615	109,78	9.712.776.000	8.340.240.124	85,87
2001	2.953.625	2.989.750.308	101,22	12.119.620.000	12.454.463.004	122,03
2002	3.679.918	4.334.366.800	138	15.078.875.000	15.265.694.978	118,48
	Efektivitas rata-rata 5 tahun terakhir 110,94			Efektivitas rata-rata 5 tahun terakhir 105,64		

Sumber : DIPENDA Boyolali Tahun 2003 (diolah)

Mencermati analisis terhadap efektivitas Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali di atas, dengan tidak memperhatikan realisasi tahun 2003 yang baru berjalan delapan bulan, maka dapat diketahui bahwa efektivitas pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten Boyolali baik, mencapai rata-rata lebih dari 100 %.

Kondisi ini sesungguhnya bukanlah menjadi indikator prestasi yang riil dari lembaga ini, karena selama ini penghitungan potensi riil atas objek pajak daerah maupun retribusi daerah belum dilakukan dengan optimal, sebagaimana diungkapkan oleh kasi pendataan bahwa mereka hanya berpedoman pada realisasi maupun target tahun sebelumnya dengan separtor 10%. Hal inipun dapat diamati dari pertumbuhan target pajak daerah maupun retribusi daerah selama kurun waktu lima tahun sejak anggaran 1998/1999 – 2002 yang relatif masih rendah yaitu **14,75 %** untuk pajak daerah dan sedikit lebih tinggi untuk

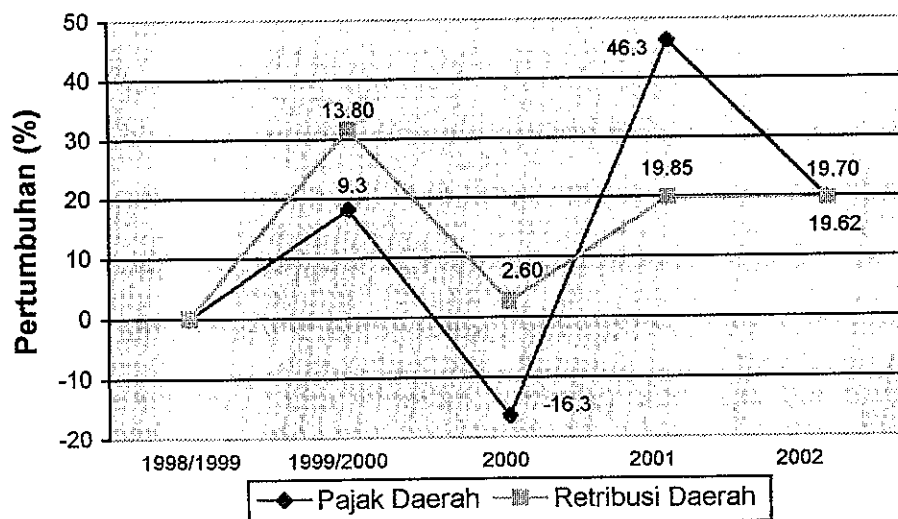


retribusi daerah sebesar **18,71 %** dan hal ini lebih jauh dapat dilihat dengan penetapan target pajak maupun retribusi daerah yang cenderung sama selama empat tahun terakhir.

Dari hasil penelusuran data skunder didapat adanya pertumbuhan target sebesar 0% bahkan negatif (turun) pada beberapa jenis pajak dan retribusi daerah yaitu **pajak Hiburan, pajak reklame, retribusi pelayanan pemakaman dan kubur mayat, retribusi tempat parkir khusus, retribusi ljin mendirikan bangunan, retribusi rumah potong hewan** yang logikanya pertumbuhannya signifikan dengan perkembangan yang ada di masyarakat (lebih jelas pada lampiran). Berikut ini adalah grafik yang menggambarkan pertumbuhan target pajak dan retribusi daerah selama lima tahun terakhir.

Gambar : 07

Pertumbuhan Target Pajak Daerah dan Retribusi Daerah  
Kabupaten Boyolali Tahun 1998/1999 - 2002



Sumber : DIPENDA Boyolali (diolah)

### c) Efisiensi

Besaran ini melihat perbandingan antara hasil pajak atau retribusi daerah dengan biaya yang dikeluarkan yaitu dengan memperhatikan belanja Dispenda pada pos 2.4 pendapatan Pos 1.21. dan 1.2.2. dalam APBD setiap tahun anggaran, dengan asumsi pendapatan yang dihitung adalah pajak dan retribusi yang dikelola oleh Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali sebagaimana tabel 18 di atas, lebih jelas perkembangan efisiensi dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel : 25

**Perkembangan Efisiensi Penerimaan Pajak  
Dan Retribusi Daerah  
Kabupaten Boyolali Tahun 1998/1999 – 2002**

<b>Tahun</b>	<b>Biaya (input)</b>	<b>Realisasi (out put)</b>	<b>Ratio</b>
<b>1998/1999</b>	<b>1.859.304.000</b>	<b>2.438.770.144</b>	<b>1.31</b>
<b>1999/2000</b>	<b>3.287.014.000</b>	<b>2.516.134.295</b>	<b>0.76</b>
<b>2000</b>	<b>2.336.691.000</b>	<b>1.956.987.533</b>	<b>0.83</b>
<b>2001</b>	<b>2.448.235.000</b>	<b>3.717.571.192</b>	<b>1.51</b>
<b>2002</b>	<b>5.138.596.000</b>	<b>5.071.436.430</b>	<b>0.98</b>
		<b>Rata-rata</b>	<b>1.07</b>

Sumber : Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali.

Berdasarkan analisis di atas, maka ratio rata-rata adalah lebih dari 100%, artinya tingkat efisiensi penerimaan pajak dan retribusi daerah dikatakan berhasil. Namun demikian tingkat efisiensi penerimaan pajak dan retribusi daerah tiap tahunnya harus tetap terkontrol, terbukti pada tiga

tahun kedua dan terakhir belum dapat sepenuhnya dikatakan efektif sehingga perlu upaya yang lebih keras untuk meningkatkan efisiensi kegiatan sehingga dapat mencapai ratio efisiensi ideal hingga 100% setiap tahun berjalan.

## **2) Responsibilitas**

Sebagaimana Agus Dwiyanto (1995:5) menyatakan bahwa responsibilitas adalah indikator yang ingin mencermati sejauh mana kinerja organisasi memenuhi prinsip - prinsip administrasi yang benar. Adapun indikator responsibilitas yang dicermati dari kegiatan administrasi yang selama ini dilaksanakan :

### **a) Perencanaan**

Sejalan dengan di mulainya upaya meningkatkan penerimaan pajak dan retribusi daerah aspek perencanaan kegiatan organisasi seyogyanya dilakukan secara matang dan melibatkan lintas organisasi karena pajak dan retribusi menyangkut dinas-dinas pengelola di luar DIPENDA. Selama ini kegiatan perencanaan kegiatan juga termasuk penetapan target penerimaan pajak maupun restribusi daerah masih menjadi dominasi DIPENDA, akibatnya dinas-dinas pengelola merasa sebagai " Mesin uang " semata. Selanjutnya didalam internal organisasi usulan kegiatan telah berjalan sebagaimana mestinya yang diawali dengan usulan masing - masing sub dinas untuk kemudian dirangkum menjadi DURK/DURP, akan tetapi dilihat dari mutu kegiatan ada kecenderungan masing-masing bagian untuk mengusulkan

kegiatan yang sama setiap tahunnya sehingga seolah-olah organisasi terjebak dalam aktivitas rutin.

#### **b) Pelaksanaan**

Ditinjau dari aspek pelaksanaan kegiatan sebagaimana 11 fungsi yang telah dirumuskan dalam Perda 02 Tahun 2001, maka Dinas Pendapatan Daerah hingga saat ini telah melaksanakan kegiatan tersebut dengan cukup baik. Dalam mekanisme kegiatan internal organisasi telah berjalan berdasarkan prosedur Manual Administrasi Pendapatan Daerah, walaupun ada beberapa kelemahan sebagaimana dijelaskan pada bagian *present strategy* di atas yang disebabkan oleh belum melembaganya budaya organisasi.

#### **c) Koordinasi**

Koordinasi merupakan kegiatan yang seharusnya mendapatkan perhatian yang serius dari pejabat di Dinas Pendapatan Asli Daerah, karena melalui koordinasi akan tercapai integrasi diantara bagian bagian internal organisasi maupun di antara dinas-dinas pengelola. Berkaitan dengan hal ini, koordinasi internal organisasi telah berjalan cukup baik, namun di sisi lain pihak koordinasi eksternal diantara dinas pengelola belum begitu optimal, hal ini diungkapkan oleh, Ibu Suljiyah, selaku Kasie Pendataan Dinas Pasar Kabupaten Boyolali :

“ kalau dibilang koordinasi diantara dinas pengelola sudah baik, sebenarnya... karena selama ini hubungan kami dengan DIPENDA hanya sebatas koordinasi tertulis, dengan menyampaikan laporan penerimaan bulanan, seharusnya kan

koordinasi juga menyangkut bagaimana kami diajak juga berdiskusi untuk memecahkan masalah bersama, dalam rangka meningkatkan uang yang masuk "

Dengan memandang kedudukan DIPENDA selaku koordinator penerimaan pendapatan daerah, maka untuk kedepan diperlukan adanya upaya memantapkan mekanisme koordinasi baik internal maupun eksternal organisasi.

#### d) Evaluasi

Sebagaimana diketahui bahwa evaluasi kegiatan sangat diperlukan guna mendapatkan *feedback* terhadap input bagi pelaksanaan kegiatan selanjutnya. Selama ini mekanisme evaluasi kegiatan pada DIPENDA Boyolali hanyalah evaluasi yang berkaitan dengan penggunaan anggaran, sementara evaluasi terhadap output maupun kinerja organisasi belum dilakukan, sehingga untuk kedepan perlu adanya perhatian yang serius untuk melakukan evaluasi secara komprehensif, diantaranya melalui pengukuran indikator kinerja organisasi sebagaimana tertuang dalam LAKIP-LAN RI.

Berdasarkan uraian di atas, ditinjau dari indikator responsibilitas maka Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali selama ini telah melaksanakan prinsip-prinsip administrasi dan kebijakan MAPENDA (Manual Pendapatan Daerah ) sebagai pedoman dalam mekanisme kegiatan, walaupun secara kualitas masih perlu perbaikan baik internal maupun eksternal organisasi.

### 3) Responsiveness

Indikator responsiveness bertujuan untuk melihat kemampuan dari organisasi publik untuk merespon kebutuhan masyarakat atau pengguna jasa dalam hal ini adalah masyarakat pembayar pajak (*tax payers*), yang biasanya dituangkan dalam bentuk pelayanan.

Di lihat dari dimensi responsiveness, Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali memang dirasakan kurang menggembirakan hal ini dilihat dari kemampuan pelayanan yang terkesan masih lambat. Hal inipun diungkapkan oleh salah satu responden Ibu Suwarsi yang akan mengurus pajak hiburan dalam wawancara beberapa waktu lalu :

“ Hari ini saya bermaksud mengurus pajak hiburan, tapi petugasnya ternyata sedang keluar, sehingga saya harus menunggu lama, mungkin besok saya harus datang lebih pagi lagi, saya tahu jam-jam seperti ini pada saat itu jam 11 siang ) pegawai lebih banyak keluar daripada duduk di kantor “ (wawancara 14 Agustus 2003).

Hal senadapun diungkapkan oleh Camat Juwangi, yang wilayahnya memiliki potensi Galian C, akan tetapi banyak yang belum memiliki izin usaha. Dari diskusi didapat informasi bahwa sebagian besar wajib Pajak Galian C enggan membayar pajak karena prosedur pelayanan perizinan yang lambat dan agak sulit dipahami. (wawancara 20 Agustus 2003).

### 4) Akuntabilitas

Akuntabilitas dan tanggung jawab Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali menunjuk pada seberapa besar kebijakan atau kegiatan organisasi ini tunduk pada pejabat publik

**"Elected Official "** yang dipresentasikan pada ketaatannya pada " DPRD". yang merupakan representasi dari masyarakat Boyolali secara keseluruhan.

Secara umum akuntabilitas organisasi ini relatif dapat memenuhi harapan meskipun dari sisi kualitas masih perlu upaya peningkatan, sebagaimana petikan wawancara dengan, Bapak Miyono, selaku Ketua DPRD Kabupaten Boyolali berikut ini:

" bahwa sejauh ini kami dapat menerima hasil kegiatan Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali, yang secara umum telah menunjukkan peningkatan, walaupun saudara ketahui bersama, rupiahnya masih relatif kecil. Tugas terpenting yang sebenarnya menjadi tanggung jawab yang lebih besar dan fokus kedepan yang kami harapkan adalah bagaimana mengimplementasikan beberapa perda pungutan yang baru-baru ini telah disepakati oleh legislatif dan eksekutif, sehingga bisa berjalan dengan baik, bagaimana resepnya dilapangan kami rasa secara teknis DIPENDA telah mempelajarinya.

( Wawancara : 3 September 2003).

### c. Aspek Penegakan Hukum

Sebagaimana penjelasan UU.No. 34 Tahun 2000 bahwa pembayaran pajak maupun retribusi merupakan kewajiban yang harus dipenuhi oleh badan maupun pribadi sebagai kontraprestasi langsung maupun tidak langsung atas pelayanan yang diterima dari pemerintah, sehingga dapat dikatakan bahwa ada semacam "daya paksa " yang dapat dilakukan oleh pemerintah kepada wajib pajak maupun wajib retribusi daerah.yang dilegalkan oleh undang-undang.

Daya paksa tersebut antara lain diatur dalam ketentuan pidana kepada wajib pajak maupun wajib retribusi daerah yang tidak memenuhi kewajibannya sebagaimana telah ditetapkan dalam

undang-undang. Adapun sanksinya dapat berupa sanksi pidana maupun sanksi administratif berupa denda yang harus dibayar.

Upaya hukum ini lebih lanjut dituangkan dalam masing-masing perda pajak daerah maupun retribusi daerah yang seyogyanya dilaksanakan dalam tataran praktek. Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa upaya penegakan hukum belum dilaksanakan secara maksimal. Jika kondisi ini terus berlangsung maka akan membuka peluang bagi masyarakat untuk terus melalaikan kewajiban pajaknya sehingga pada akhirnya akan menjadi hambatan dalam upaya meningkatkan penerimaan pajak dan retribusi daerah di Kabupaten Boyolali. Sebagaimana petikan wawancara dengan Bapak Bambang Haryono, BA selaku Kasi Perencanaan Administrasi sebagai berikut :

"... Upaya penegakkan hukum dengan memberikan sanksi kepada wajib pajak/retribusi yang melanggar adalah sangat sulit, karena kita pernah melaksanakan hal tersebut, tetapi ternyata biaya yang dikeluarkan pada proses pengadilan juga tidak sedikit justru tidak sebanding dengan pemasukan besarnya pajak yang harus dibayar.." (Wawancara 7 Agustus 2003)

Seiring dengan tuntutan kinerja yang baik, baru baru ini telah terlihat adanya upaya positif dan berkelanjutan dari kepala DIPENDA Boyolali untuk mencoba menerapkan sanksi hukum kepada wajib pajak /wajib retribusi daerah melalui mekanisme surat teguran dan surat penagihan paksa, walaupun belum menunjukkan kemajuan yang positif, hal ini dapat dimaklumi karena aspek penegakan hukum merupakan hal yang sangat sensitive terhadap kondisi masyarakat.



## C. Analisis Hasil Penelitian

### 1. Analisis SWOT

Analisis hasil penelitian dalam bagian ini akan melakukan identifikasi isu strategis yang merupakan rangkaian tahapan dalam manajemen strategis guna menetapkan strategi yang tepat. Melalui tahapan *scanning environment* akan teridentifikasi faktor-faktor internal dan eksternal yang sedang dihadapi oleh Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali.

Hasil identifikasi yang meliputi peluang dan ancaman eksternal serta kekuatan dan kelemahan internal yang lebih lanjut akan dianalisis dengan menggunakan pendekatan SWOT. Hasil identifikasi lingkungan strategis Dinas Pendapatan Kabupaten Boyolali tersebut adalah sebagai berikut :

#### a. Peluang Eksternal

Analisis terhadap peluang terfokus terhadap beberapa dimensi eksternal yang memberikan kontribusi positif dan menumbuhkan situasi kondusif bagi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali. Dimensi yang diamati meliputi kecenderungan politik, ekonomi, sosial, teknologi, *key resources controller* serta *kolaborator* dan *kompetitor*.

##### 1) Politik

Kecenderungan politik yang telah dan sedang berkembang yang memberikan peluang adalah :

- a) Komitmen Pemerintah Pusat untuk melaksanakan desentralisasi kewenangan melalui Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 dan kebijakan desentralisasi fiskal lewat Undang-

undang Nomor 25 Tahun 1999, yang telah memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan ditingkat lokal.

- b) Reformasi dibidang perpajakan daerah dan retribusi daerah dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 34 tahun 2000 beserta peraturan pelaksanaannya sebagai perubahan dan penyempurnaan atas Undang-undang Nomor 18 tahun 1997 tentang pajak dan retribusi daerah. Kebijakan ini memberikan peluang bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan kapasitas keuangan daerah khususnya dalam memacu peningkatan pendapatan asli daerah.
- c) Dukungan dan komitmen yang tinggi dari eksekutif maupun legislatif daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah dalam rangka mewujudkan visi daerah sebagaimana termuat dalam Rencana Strategis Kabupaten Boyolali 2001-2005.
- d) Dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Daerah akan membawa pengaruh terhadap keberadaan organisasi Dinas Pendapatan Daerah baik secara struktur maupun manajemen.
- e) Disetujuinya dan diberlakukannya beberapa peraturan daerah baru tentang pungutan pajak daerah dan retribusi daerah dalam mengoptimalkan penerimaan pendapatan asli daerah, selama tahun 2001-2003 telah berhasil menelurkan 26 peraturan daerah tentang pajak dan retribusi daerah.

## 2) Ekonomi

Perkembangan bidang ekonomi yang turut memberikan peluang dengan adanya kontribusi positif dan situasi kondusif adalah :

- a) Kondisi perekonomian masyarakat yang mengalami laju pertumbuhan yang positif dari tahun ke tahun, dengan masih terbuka luasnya upaya peningkatan dengan potensi yang cukup menjanjikan khususnya dibidang pertanian dan peternakan, perdagangan hotel dan restoran, reklame dan pajak parkir yang baru diperdakan sebagai bagian dari komunitas obyek pajak maupun retribusi daerah Kabupaten Boyolali.
- b) Potensi sumber daya alam maupun potensi pariwisata yang cukup besar dan belum dikelola secara optimal dalam rangka peningkatan perekonomian masyarakat dan pemerintah umumnya dan sebagai salah satu sumber penerimaan retribusi daerah.

## 3) Sosial

Beberapa trend sosial yang terjadi dimasyarakat yang memberikan peluang antara lain :

- a) Kondisi wilayah yang terbuka dengan struktur sosial masyarakat yang homogen, sehingga relatif tidak ada kesenjangan dalam masyarakat maupun dalam pemerintahan. Dengan kondisi cenderung kuat ini mampu menekan tingkat kriminalitas maupun konflik sara/sosial.

- b) Menguatnya kontrol sosial masyarakat terhadap kebijakan yang dikeluarkan pemerintah daerah baik secara langsung maupun tidak langsung untuk mewujudkan pemerintahan *clean government* dan *good governance* disertai tuntutan pelayanan yang lebih baik sebagai kontra prestasi atas kewajiban yang telah dibayarkan oleh masyarakat sebagai wajib pajak/wajib retribusi daerah menjadi input tidak kecil bagi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali untuk meningkatkan kinerjanya.

#### 4) Teknologi

Perkembangan teknologi informasi yang begitu cepat menawarkan efisiensi kerja dan akurasi dalam pengelolaan data dan arus informasi walaupun pada tahap yang relatif sederhana.

#### 5) Kolaborator dan Kompetitor

Beberapa situasi kondusif yang menumbuhkan peluang antara lain adalah :

- a) Adanya delegasi kewenangan diantara dinas-dinas unit pengelola pajak dan retribusi daerah sehingga dapat memecahkan masalah *spand of control* antara Dinas Pendapatan Daerah sebagai koordinator penerimaan pendapatan asli daerah dengan wajib pajak maupun wajib retribusi yang tersebar di beberapa wilayah yang cukup luas.
- b) Makin terbukanya kesempatan untuk bekerjasama dengan lembaga penelitian, perguruan tinggi, maupun media massa daerah di tingkat kabupaten maupun propinsi dalam rangka mencari solusi yang terbaik untuk meningkatkan penerimaan

asli daerah pada umumnya maupun penerimaan pajak dan retribusi daerah pada khususnya.

**b. Ancaman Eksternal**

Ancaman eksternal merupakan situasi yang tidak menguntungkan dalam lingkungan organisasi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali.

Hal-hal yang berhasil diidentifikasi adalah :

**1) Politik**

- a) Adanya reformasi kebijakan pengelolaan manajemen keuangan daerah yaitu implementasi atas Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 yang telah merubah struktur keuangan daerah (APBD) dengan menggantikannya dana subsidi daerah otonom (SDO) maupun dana pembangunan semasa orde baru, dengan DAU/DAK. Perubahan kebijakan ini bagi pemerintah Kabupaten Boyolali justru menguntungkan daerah bahkan menjadi ancaman karena dalam SDO telah termasuk alokasi gaji pegawai. Hal ini makin memberatkan pembiayaan daerah khususnya alokasi dana untuk belanja rutin dan diperparah dengan adanya pengalihan status pusat menjadi pegawai daerah.
- b) Relatif rendahnya kapasitas DPRD sebagai mitra pemerintah daerah dan pemahaman yang kurang tentang upaya peningkatan pendapatan asli daerah di pihak legislatif, yang didasarkan pada asas kepentingan sehingga upaya peningkatan penerimaan pajak daerah maupun retribusi hanya

untuk memperbesar tunjangan maupun maupun anggaran kegiatan rutin.

- c) Dikeluarkannya beberapa peraturan daerah tentang pungutan baik pajak dan retribusi yang akan menimbulkan konflik ditingkat masyarakat, maupun ancaman bagi perkembangan laju investasi daerah karena akan menimbulkan tekanan sebagai *cost* atas pelayanan yang diterima.
- d) Adanya Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2003 akan berpengaruh terhadap struktur organisasi Dipenda yang dulunya 5 Subdin menjadi 4 Subdin termasuk terkait dengan penggabungan dengan dinas yang lain.

## 2) Ekonomi

- a) Derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Boyolali yang masih sangat rendahnya, yang mengakibatkan ketergantungan pada alokasi pemerintah pusat yang sangat besar, sehingga agak sulit bagi pemerintah daerah maupun Dinas Pendapatan Daerah untuk membiayai pelaksanaan kegiatannya secara ideal.
- b) Relatif masih rendahnya pendapatan perkapita masyarakat jika dibandingkan pendapatan nasional, sehingga menimbulkan masih adanya penolakan terhadap kewajiban perpajakan/retribusi daerah.

## 3) Sosial

Ancaman yang muncul adalah adanya kondisi geografis daerah yang sulit dijangkau dan berjauhan dengan ibukota kabupaten (Kecamatan Juwangi, Kecamatan Wonosegoro dan

Kecamatan Kemusu) sehingga akses terhadap pelayanan masyarakat yang cenderung lambat dan lebih jauh situasi menimbulkan lahirnya isu-isu pemekaran wilayah di antara kelompok masyarakat.

#### 4) Teknologi

Ancaman teknologi ditandai dengan rendahnya kemampuan pemerintah daerah dalam menstabilkan informasi dan teknologi yang berkembang saat ini. Adaptasi teknologi masih setingkat komputer dengan kapasitas yang sederhana. Demikian halnya dengan kemampuan *utilitiez* yang masih rendah di kalangan pegawai Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali.

#### 5) Kolaborator

Ancaman yang muncul dalam hal ini menyangkut masih lemahnya mekanisme koordinasi diantara dinas/unit pengelola dengan Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali yang antara lain diindikasikan dengan masih lambatnya siklus pelaporan bulanan maupun penyetoran ke pemegang kas daerah. Masing-masing unit terkesan bekerja sendiri-sendiri untuk mencapai target penerimaan yang telah ditentukan dalam APBD. Tabel berikut merupakan ringkasan faktor-faktor lingkungan eksternal yang menjadi ancaman dan peluang yang dihadapi oleh Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali.

Tabel : 26

**Peluang dan Ancaman Lingkungan Eksternal Organisasi Dinas  
Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali**

PELUANG	ANCAMAN
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Implementasi UU No.22/25 Tahun 1999</li> <li>2. Reformasi perpajakan dan retribusi daerah dengan diimplementasikan</li> <li>3. Implementasi beberapa Peraturan Daerah yang baru tentang pajak dan retribusi daerah</li> <li>4. Komitmen yang besar dari eksekutif dan legislatif daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah</li> <li>5. Potensi sumber daya alam dan pariwisata yang besar</li> <li>6. Terbukanya peluang kerjasama dengan lembaga penelitian, perguruan tinggi dan media massa daerah</li> <li>7. Perkembangan teknologi informasi</li> <li>8. Perekonomian masyarakat yang cenderung tumbuh positif</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reformasi manajemen keuangan daerah berdasarkan UU No. 25 Tahun 1999</li> <li>2. Terbatasnya kapasitas dan pemahaman DPRD tentang upaya peningkatan PAD</li> <li>3. Banyaknya Peraturan Daerah tentang pungutan daerah yang baru diimplementasikan</li> <li>4. Kondisi geografis daerah yang masih sulit dijangkau</li> <li>5. Koordinasi antara dinas pengumpul maupun lembaga lain yang terkait belum optimal</li> <li>6. Masih adanya penolakan wajib pajak / wajib retribusi daerah</li> <li>7. Adanya PP No. 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Daerah</li> </ol>

**c. Kekuatan Internal**

Kekuatan internal organisasi dengan fokus faktor input (sumber daya manusia), maupun sumber daya lainnya sebagai kompetensi khusus yang memberikan keunggulan komparatif bagi organisasi di lingkungan Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali adalah sebagai berikut :

- 1) Telah dirumuskannya visi dan misi organisasi, sebagai komitmen pimpinan dan pegawai Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali walaupun baru berjalan selama dua tahun berjalan akan menjadi "*Spirite*" bagi seluruh anggota untuk melaksanakan tugas yang dimandatkan.



- 2) Struktur organisasi yang telah mengalami penyempurnaan dan telah terisinya semua jabatan struktural organisasi, berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2001, yang memungkinkan setiap organisasi mengerti posisinya sehingga akan mempengaruhi kinerja organisasi.
- 3) Dukungan personil dalam hal kuantitas pegawai Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali yang cukup memadai untuk melaksanakan program kerja.
- 4) Sistem insentif yang jelas sesuai dengan aturan yang standar sehingga dapat menjadi motivasi tersendiri bagi karyawan dalam melaksanakan tugasnya.
- 5) Adanya pendelegasian yang jelas diantara unit/dinas-dinas pengelola pajak dan retribusi daerah.

**d. Kelemahan Internal**

Kelemahan sebagai suatu yang ditandai dengan keterbatasan sumber daya (input) yang secara serius akan menghambat efektifitas kinerja organisasi. Berdasarkan pengamatan dan analisis maka dapat diidentifikasi beberapa hal yang menjadi kelemahan internal Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali selama ini, yang meliputi :

- 1) Terbatasnya sumber daya manusia yang memiliki kualitas pendidikan dan keahlian kemampuan sesuai dengan bidang tugas yang ditangani. Kondisi ini memberikan sumbangan yang tidak kecil pada kinerja organisasi yang relatif masih rendah dan kondisi ini membuat pegawai terjebak dalam lingkaran rutinitas yang tidak berubah.

- 2) Terbatasnya sarana dan prasarana kerja berbasis teknologi maupun terbatasnya kemampuan *utiliez* dari pegawai Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali, sehingga beberapa pekerjaan sering tertunda yang pada gilirannya akan mempengaruhi kinerja organisasi dengan luas *covered* pekerjaan yang tersebar di 19 kecamatan dimana secara geografis masih ada yang sulit dijangkau. Dengan kondisi ini maka pelaksanaan tugas dan fungsi yang telah dimandatkan menjadi tidak efektif dan efisien.
- 3) Masih belum melembaganya budaya organisasi dengan indikasi masih kurangnya inisiatif, sikap yang menunggu perintah atasan serta orientasi pada income.
- 4) Dari sisi penegakan hukum, hingga saat ini upaya penegakan hukum maupun pemberian sanksi belum dilakukan secara optimal. Sementara peraturan yang telah ada telah menetapkan sanksi hukum yang dapat dikenakan kepada para wajib pajak dan wajib retribusi yang melalaikan kewajibannya.
- 5) Dari aspek performance/kinerja maupun output yang selama ini dihasilkan, dapat dikatakan belum optimal. Hal ini dapat dilihat dari ratio pertumbuhan, produktifitas, indikator efektifitas, efisiensi maupun kontribusi sektor pajak dan retribusi daerah yang masih rendah. Selama ini pelaksanaan pekerjaan hanya berorientasi pada pencapaian target yang telah ditetapkan dengan memberikan perhatian kecil pada aspek *cost* yang harus dikeluarkan dalam rangka pencapaian target penerimaan yang

tentunya tidak sejalan dengan konsep *value of money*. Selanjutnya untuk mengetahui keseluruhan kekuatan dan kelemahan lingkungan internal, seperti dalam tabel berikut :

Tabel : 27

**Kekuatan dan Kelemahan internal Organisasi Dinas Pendapatan  
Daerah Kabupaten Boyolali**

<b>Kekuatan</b>	<b>Kelemahan</b>
1. Visi/Misi organisasi yang telah dirumuskan serta komitmen pimpinan untuk meningkatkan PAD	1. Terbatasnya SDM yang berkualitas
2. Struktur organisasi yang kuat dan lengkap	2. Terbatasnya sarana dan prasarana kerja berbasis teknologi
3. Prosedur kerja yang telah baku dan melembaga berdasarkan kebijakan MAPENDA	3. Rendahnya kemampuan mengutiliez teknologi
4. Dukungan jumlah karyawan yang memadai	4. Mekanisme pendataan wajib pajak / retribusi daerah yang belum berjalan sebagaimana mestinya
5. Sistem intensif yang baku dan berjalan dengan baik	5. Belum melembaganya penegakan hukum
	6. Kultur organisasi yang masih negatif
	7. Performance organisasi belum sesuai harapan

## 2. Identifikasi Isu Strategis

Berdasarkan hasil analisis SWOT maka ditemui beberapa isu strategis yang sedang dihadapi oleh Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali yaitu :

### a. Kelompok Isu *Strenghts – Opportunities (SO)*

Kelompok isu ini muncul untuk mengoptimalkan pemanfaatan segenap kekuatan internal organisasi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali untuk meraih peluang yang ditawarkan oleh

lingkungan eksternal organisasi. Berdasarkan hasil analisis dapat diidentifikasi beberapa isu strategis yaitu :

- Isu Strategis pertama adalah bagaimana memperbaiki prosedur administrasi pemungutan pajak/eribusi daerah

Isu ini berkaitan dengan mandat yang diemban organisasi khususnya pasal 42 huruf (2c) dan pasal 49 ayat (3c) Keputusan Bupati Boyolali Nomor 512 Tahun 1999. Selanjutnya isu ini berupaya untuk meraih peluang dukungan legal pemerintah daerah, perkembangan teknologi informasi, terbukanya kerjasama dengan lembaga-lembaga penelitian dan media massa dengan memanfaatkan komitmen pimpinan pucuk, visi dan misi organisasi serta pendelegasian wewenang diantara dinas/unit pengelola yang telah berjalan saat ini. Resiko yang akan timbul dikatakan gagal mereduksi isu ini adalah tidak tercapainya tugas pokok dan fungsi yang telah dimandatkan, serta akan menghambat pencapaian visi/misi organisasi secara efisien dan efektif.

- Isu kedua adalah bagaimana meningkatkan mekanisme koordinasi diantara kolaborator. Isu ini mencoba memanfaatkan kekuatan internal organisasi berupa prosedur kerja yang telah tertata yang didukung visi/misi dan komitmen pimpinan organisasi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali. Untuk meraih peluang kerjasama yang ditawarkan oleh lembaga penelitian, perguruan tinggi dan media massa daerah, perkembangan teknologi untuk mensukseskan mandat organisasi sekaligus merintis upaya penggalian potensi sumber daya alam maupun

pariwisata. Asumsi yang melandasinya adalah dengan keterbatasan kapasitas kelembagaan dan kondisi masyarakat yang senantiasa berubah serta makin relatif dukungan anggaran maka koordinasi antar dinas/unit pengelola harus dilaksanakan betul pula keterlibatan tenaga ahli sebagai konsultan. Resiko yang akan timbul apabila gagal mengatasi isu ini adalah terbukanya peluang diskomunikasi maupun disintegrasi antara berbagai pihak yang terkait dengan tidak termanfaatkannya semua potensi secara optimal. Jika dikaitkan mandat organisasi, maka pelaksanaan koordinasi teknis merupakan fungsi yang harus dijalankan oleh Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali yang tertuang pada pasal 42 ayat (2a) Keputusan Bupati Boyolali Nomor 512 Tahun 2001, jika tidak dilaksanakan pada akhirnya pencapaian visi organisasi tidak terwujud secara optimal.

**b. Kelompok Isu *Strenghts – Threats (ST)***

Kelompok isu ini mencoba untuk mengoptimalkan pemanfaatan kekuatan yang dimiliki oleh Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali untuk mengatasi ancaman yang timbul akibat pengaruh lingkungan eksternal organisasi.

- Isu pertama adalah bagaimana mengoptimalkan implementasi beberapa perda yang baru disahkan legislatif.

Isu strategis ini berkaitan erat dengan misi dan visi organisasi Dipenda “ Sosialisasi” untuk meningkatkan tax education dari wajib pajak maupun wajib retribusi di daerah Kabupaten Boyolali. Kekuatan organisasi meliputi kejelasan visi/misi, struktur dan

prosedur yang jelas berdasarkan kebijakan MAPENDA, sistem insentif yang jelas serta mekanisme kewenangan distribusi kewenangan antar dinas/unit pengelola dimanfaatkan secara optimal guna mengatasi ancaman eksternal berupa penolakan wajib pajak maupun wajib distribusi daerah serta banyaknya perda tentang pungutan yang harus segera diimplementasikan.

- Isu Kedua adalah bagaimana meningkatkan mekanisme evaluasi  
Isu strategis ini berkaitan dengan mandat organisasi yang tertuang pada pasal 42 ayat (2d) Keputusan Bupati Boyolali Nomor 512 Tahun 2001 tentang Penjabaran Tugas Pokok dan dan Fungsi Dinas-Dinas Daerah Kabupaten Boyolali. Evaluasi sangat diperlukan guna mendapatkan *feedback* terhadap input dalam pelaksanaan kegiatan berikutnya. Arah yang diharapkan dari mekanisme evaluasi ini adalah untuk melihat bagaimana kualitas pekerjaan dan sejauhmana *output* maupun *outcomes* dari pelaksanaan kegiatan tersebut sesuai mandat yang diemban organisasi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali. Sehingga organisasi tumbuh menjadi "*Learning Organization*" yang peka terhadap perubahan dan peluang sehingga tanpa upaya peningkatan evaluasi kegiatan hal diatas tidak akan terealisasi. Isu ini mencoba memanfaatkan kekuatan visi dan misi serta komitmen pimpinan yang dilandasi dengan prosedur kerja yang selama ini dilaksanakan untuk mengatasi ancaman masih lemahnya koordinasi antar dinas-dinas pengelola maupun ancaman kondisi geografis yang relatif masih ada yang sulit dijangkau.

**c. Kelompok Isu *Weakness – Opportunities (WO)***

Kelompok isu ini muncul untuk meminimalkan kelemahan yang sedang dihadapi organisasi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali guna memanfaatkan peluang yang ditawarkan oleh lingkungan eksternal organisasi. Adapun isu-isu strategis yang berhasil diidentifikasi adalah :

- Isu Strategis yang utama adalah bagaimana meningkatkan kualitas sumber daya manusia.

Isu strategis ini secara langsung akan mempengaruhi pencapaian misi maupun mandat organisasi secara keseluruhan. Asumsi yang melandasinya bahwa gerak organisasi pada akhirnya akan bergantung pada sumber daya manusia sebagai “Energi” yang senantiasa di “Charge” sehingga akan mampu beradaptasi dengan perubahan lingkungan strategis. Bersentuhan dengan peluang reformasi yang terjadi di bidang keuangan daerah secara umum maupun di bidang perpajakan dan retibusi daerah serta perkembangan teknologi yang sangat pesat niscaya tidak dapat diraih tanpa disertai upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia yang handal maupun kemampuan menggunakan teknologi itu sendiri. Resiko yang pasti akan timbul dalam jangka pendek adalah menurunnya kualitas pelayanan, pelaksanaan tugas yang tidak efisien serta dalam jangka panjang akan menimbulkan ketidakarahan dalam pencapaian mandat organisasi.

- Isu strategis kedua adalah bagaimana memperbaiki mekanisme pendataan potensi pajak/retribusi daerah.

Isu strategis ini erat kaitannya dengan misi serta fungsi organisasi yang tertuang dalam pasal 49 ayat (2a) dan pasal 54 ayat (2a) Keputusan Bupati Boyolali Nomor 512 Tahun 2001. Asumsi pentingnya penanganan isu ini adalah bahwa mekanisme penetapan target pajak yang selama ini berorientasi pada pencapaian historik semata tidak akan pernah mampu memperbesar kontribusi pajak/retribusi daerah bagi lumbung keuangan daerah. Sehingga peluang yang ditawarkan oleh Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 maupun Undang-undang Nomor 34 tahun 2000, ataupun peluang kerjasama yang ditawarkan oleh lembaga penelitian, perkembangan teknologi informasi tidak akan berarti banyak jika tidak dimanfaatkan guna memperbaiki mekanisme pendataan yang dibakukan selama ini. Apabila dicermati bahwa upaya peningkatan penerimaan pajak dan retribusi diawali dengan adanya informasi tentang potensi riil dari sumber penerimaan itu sendiri atau dalam hal ini adalah potensi obyek pajak dan retribusi daerah yang menyangkut bagaimana meletakkan target yang rasional untuk beberapa jenis pungutan, sebagaimana dihasilkan hasil analisis sebelumnya ditemui adanya penetapan target pajak/retribusi yang konstan tiap tahun padahal memiliki potensi realisasi yang besar, diantaranya adalah pajak penerangan jalan, retribusi tempat rekreasi, maupun retribusi IMB, sehingga apabila isu ini tidak



dieliminir akan memperburuk kinerja organisasi dan tidak akan mampu meraih peluang yang ditawarkan oleh lingkungan eksternal.

- Isu Ketiga adalah bagaimana mereduksi kultur negatif organisasi  
Isu ini lahir dengan asumsi bahwa organisasi maupun mandat organisasi tidak akan terwujud dalam lingkungan kultur organisasi yang tidak kondusif. Kultur organisasi yang negatif sudah saatnya ditinggalkan. Sikap yang kurang inisiatif, lambat serta *money oriented* harus direduksi antara lain dengan memanfaatkan peluang belajar lembaga-lembaga penelitian dan dukungan komitmen yang kuat dari eksekutif dan legislatif daerah. Sejalan dengan otonomi daerah dan spirit kewirausahaan maka setiap organisasi maupun operasional dituntut lebih pro aktif dan penuh inisiatif untuk mencari langkah-langkah terbaik guna meningkatkan penerimaan daerah. Resiko gagalnya mereduksi isu ini, akan menjadi kendala bagi organisasi untuk mengatasi ancaman eksternal yang semakin *intens*.

#### d. Kelompok Isu *Weakness – Treaths (WT)*

Kelompok isu ini mencoba mengkonfrontasikan aspek-aspek yang menjadi kelemahan organisasi dengan ancaman yang dihadapi organisasi. Strategis yang dirumuskan adalah bagaimana meminimalkan kelemahan internal guna menghindari ancaman lingkungan eksternal. Berdasarkan analisis faktor-faktor *weakness* dan *treahts* maka teridentifikasi beberapa isu strategis yang dihadapi oleh Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali yaitu

- Isu pertama adalah bagaimana meningkatkan dukungan sarana dan prasarana yang berbasis teknologi

Asumsi yang melandasinya adalah dengan makin luasnya tanggung jawab dan mandat yang diemban Dinas Pendapatan Daerah maka pencapaian kinerja yang baik harus didukung oleh fasilitas sarana dan prasarana yang memadai. Isu ini mencoba menjawab ancaman luasnya lingkup geografis daerah yang menyebabkan tidak efektifnya pencapaian target penerimaan pajak maupun retribusi.

- Isu Kedua adalah bagaimana mewujudkan sistem penegakan hukum (*Law Enforcement*)

Isu ini berkaitan erat dengan mandat yang diembankan pada pasal 73 ayat (3a) Keputusan Bupati Boyolali Nomor 512 Tahun 2001. Isu ini mencoba untuk meminimalkan kelemahan internal belum optimalnya penegakan hukum bagi wajib pajak maupun retribusi daerah yang melalaikan kewajibannya. Isu ini menjadi penting berkaitan dengan masih maraknya upaya pelarian pajak terutama pajak galian C, sehingga apabila gagal dilaksanakan maka akan membuka peluang yang lebih besar pada wajib pajak atau wajib retribusi untuk lebih leluasa melakukan pelanggaran hukum.

Sebagaimana dijelaskan dalam bagian metodologi bahwa analisa kritikal isu dilakukan dengan pendekatan *direct approach* dimana penelusuran yang mendalam dilakukan terhadap pengaruh eksternal dan internal organisasi yang selanjutnya dianalisa

dengan pendekatan SWOT dengan menggunakan pertanyaan kunci apakah keterkaitan isu terhadap mandat, misi serta konsekuensi yang akan diterima oleh organisasi jika gagal mereduksi isu strategis tersebut (Bryson ; 1995). Berdasarkan analisis kritikal tersebut maka dapat diidentifikasi isu-isu strategis yang sedang dihadapi oleh organisasi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali antara lain :

- 1) Bagaimana meningkatkan mutu SDM pada organisasi  
DIPENDA
- 2) Bagaimana memperbaiki mekanisme pendataan potensi pajak/retribusi daerah
- 3) Bagaimana mengoptimalkan implementasi peraturan daerah
- 4) Bagaimana meningkatkan koordinasi diantara unit/dinas pengelola pajak/retribusi daerah (kolaborator)
- 5) Bagaimana mengeliminir budaya / kultur negatif organisasi
- 6) Bagaimana meningkatkan mekanisme evaluasi kegiatan
- 7) Bagaimana menerapkan sistem penegakan hukum
- 8) Bagaimana memperbaiki prosedur manajemen pemungutan pajak/retribusi daerah
- 9) Bagaimana meningkatkan dukungan sarana dan prasarana

Tabel : 28

**Matriks Analisis SWOT Dinas Pendapatan Daerah  
Kabupaten Boyolali**

<p><i>Internal Strategic Factor Analysis Summary</i></p> <p align="center"> </p> <p><i>External Strategic Factor Analysis Summary</i></p>	<p align="center"><b>Strengths / Kekuatan</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Visi / Misi organisasi serta komitmen pimpinan untuk meningkatkan PAD.</li> <li>Struktur organisasi yang kuat dan lengkap.</li> <li>Prosedur kerja yang baku berdasarkan kebijakan MAPENDA.</li> <li>Jumlah karyawan yang cukup memadai.</li> <li>Sistem insentif baku dan berjalan dengan baik.</li> <li>Delegasi kewenangan yang baik di antara dinas pengumpul.</li> </ol>	<p align="center"><b>Weaknesses / Kelemahan</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Terbatasnya SDM yang berkualitas.</li> <li>Terbatasnya sarana dan prasarana kerja berbasis teknologi.</li> <li>Rendahnya kemampuan utilizez teknologi.</li> <li>Mekanisme pendataan objek pajak maupun retribusi daerah yang belum berjalan sebagaimana mestinya.</li> <li>Kultur budaya organisasi yang negatif.</li> <li>Belum melembaganya sistem penegakan hukum.</li> <li>Performance organisasi belum sesuai harapan.</li> </ol>
<p align="center"><b>Opportunities / Peluang</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>UU No. 22 dan 25 Tahun 1999 yang memberikan otonomi kepada daerah.</li> <li>Reformasi di bidang perpajakan dan retribusi daerah berdasarkan UU 34 Tahun 2000.</li> <li>Komitmen Eksekutif dan Legislatif daerah untuk meningkatkan PAD.</li> <li>Implementasi beberapa Perda baru tentang pungutan daerah.</li> <li>Potensi sumber daya alam, dan pariwisata yang besar.</li> <li>Terbukanya peluang kerjasama dengan lembaga penelitian, serta media massa daerah.</li> <li>Perkembangan teknologi informasi.</li> <li>Perekonomian masyarakat yang cenderung meningkat.</li> </ol>	<p align="center"><b>Strategi SO</b> Menggunakan kekuatan untuk meraih peluang</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Perbaikan administrasi pemungutan pajak / retribusi daerah. (Sa, Sc, Sd, Vs O2, O3, O4, O7, O8)</li> <li>Pemantapan koordinasi antar kolaborator (Sb, Sc, Sf Vs O4, O5, O6, O7)</li> </ol>	<p align="center"><b>Strategi WO</b> Meminimalkan kelemahan untuk memanfaatkan peluang</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Peningkatan kualitas SDM (Wa, Wc Vs O2, O4, O6, O7)</li> <li>Re-orientasi mekanisme Pendataan OP/OR Daerah (Wd, Wg Vs O2, O4, O5, O6, O7)</li> <li>Mengeliminir kultur negatif organisasi (We, Wg Vs O2, O3, O6)</li> </ol>
<p align="center"><b>Threats / Ancaman</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Reformasi manajemen keuangan daerah berdasarkan UU 25 Tahun 1999.</li> <li>Terbatasnya kapasitas &amp; pemahaman DPRD tentang upaya peningkatan pajak / retribusi daerah.</li> <li>Banyaknya Perda tentang pungutan yang baru diimplementasikan.</li> <li>Kondisi geografis wilayah yang masih sulit dijangkau.</li> <li>Hubungan koordinasi antar dinas maupun lembaga lain yang belum optimal.</li> <li>Penolakan wajib pajak / wajib retribusi daerah yang masih terjadi.</li> <li>PP No. 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Daerah.</li> </ol>	<p align="center"><b>Strategi ST</b> Menggunakan kekuatan untuk mengatasi ancaman</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Optimalisasi implementasi Perda (Sa, Sc, Vs T1, T3, T4)</li> <li>Perbaikan mekanisme evaluasi (Sa, Sc, Sf Vs T2, T5, T6)</li> </ol>	<p align="center"><b>Strategi WT</b> Meminimalkan kelemahan untuk menghindari ancaman</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Peningkatan dukungan sarana / prasarana (Wb, Wg Vs T3, T4, T5)</li> <li>Penerapan Law Enforcement (Wf, Wg, Vs T3, T6)</li> </ol>

Sumber : Diadopsi dari Rangkuti 1997

### 3. Analisis Critical Isu

Dari hasil analisis dengan model SWOT diatas diperoleh 9 isu strategis, selanjutnya isu-isu strategis tersebut perlu diuji kembali dengan menggunakan alat uji litmus test (Bryson, 1995) untuk melihat derajat kestrategisannya sehingga akan diketahui isu-isu strategis yang benar-benar kritis dan kebenarannya perlu direspons positif dan dijawab organisasi.

Evaluasi isu-isu tersebut oleh Bryson ( 1995 ; 126) dinamakan Litmus test akan disajikan dalam bentuk tabel yang akan dilanjutkan dengan proses scoring yang mencakup; (a) Nilai 0 -14 = rendah (tidak strategis), (b) Nilai 15 – 28 = sedang (strategis), (c) Nilai 29 – 42 = tinggi (sangat strategis).

Tabel : 29

#### Rekapitulasi Hasil Tes Litmus terhadap Isu Strategis Pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali

No	Isu Strategis	Skor Jawaban untuk Tiap Komponen Pertanyaan														Skor	Tingkat Strategis *)
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14		
1	Meningkatkan kualitas SDM DIPENDA	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	40	SS
2	Peningkatan dukungan sarana dan prasarana	3	2	3	3	1	1	3	3	3	3	3	3	3	2	38	SS
3	Optimalisasi implementasi Perda Pajak / Retribusi daerah	3	2	3	2	3	1	3	3	3	3	2	3	3	3	37	SS
4	Memperbaiki mekanisme pendataan potensi pajak / retribusi daerah	3	2	3	2	3	3	1	3	3	3	2	3	3	2	37	SS
5	Memperbaiki prosedur pemungutan pajak / retribusi daerah	3	2	3	2	3	1	1	3	3	3	1	3	3	3	34	SS
6	Pemantapan koordinasi antar dinas pengumpul / kolaborator	3	2	3	2	1	1	1	3	3	3	2	3	3	1	33	SS
7	Peningkatan mekanisme evaluasi	3	3	3	2	3	3	1	1	3	2	1	2	3	2	32	SS
8	Penerapan Law Enforcement	3	2	3	2	3	1	1	1	3	3	2	2	3	3	32	SS
9	Mengeliminir budaya negatif organisasi	3	1	3	1	3	3	1	1	1	3	2	3	3	3	31	SS

\*) Keterangan SS : Sangat Strategis

#### **D. Hasil Diskusi Rencana Strategis Peningkatan Penerimaan Pajak dan Retribusi Daerah Kabupaten Boyolali**

##### **1. Pengelompokkan Isu**

Setelah berhasil melakukan identifikasi atas isu-isu strategis yang dihadapi oleh organisasi, maka tahap selanjutnya adalah melakukan formulasi strategi untuk menjawab dan mencari solusi atas isu yang sedang dihadapi oleh Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali.

Tahapan formulasi strategi adalah tahapan yang paling penting karena hakekat strategi merupakan perluasan misi guna menghubungkan organisasi dengan lingkungannya dan dikembangkan untuk mengatasi isu strategis, dalam penyusunan strategi pada prinsipnya sesuai dengan kondisi, potensi serta kemampuan organisasi dalam mengimplementasikannya.

Hal lain yang harus diadopsi dalam penyusunan strategi adalah mampu mengakomodasi berbagai kepentingan, tujuan, sasaran serta kerjasama dengan berbagai pihak. Sebagai *a few key critical area*, maka strategi yang efektif harus memenuhi kriteria yakni : (a) secara teknis harus dapat dioperasionalkan ; (b) secara politik dapat diterima oleh *stakeholders* kungsi dan harus sesuai dengan filosofi dan nilai organisasi ; (c) harus menjadi etika, moral dan hukum organisasi (Bryson,1999 :68-69).

Dengan memperhatikan keterkaitan antar isu, maka didapat adanya isu-isu strategis yang memiliki keterkaitan satu sama lain, sehingga penanganannya dapat dilakukan bersama-sama. Berdasarkan analisis maka dapat dicermati sesungguhnya ada 5 isu strategis mayor yang dihadapi oleh Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali yaitu :

- a. Isu-isu strategis yang berkaitan dengan peningkatan sumber daya manusia dan upaya mengeliminir kultur organisasi yang negatif.
- b. Isu – isu yang berkaitan dengan prosedur manajemen perpajakan dan retribusi daerah yang terdiri dari isu strategis tentang bagaimana memperbaiki prosedur pemungutan dan pendataan dan evaluasi perpajakan dan retribusi.
- c. Isu strategis mengoptimalkan implementasi perda pajak/retribusi yang baru diberlakukan
- d. Isu strategis meningkatkan dukungan sarana dan prasarana
- e. Isu strategis penegakan hukum (law enforcement)

## **2. Formulasi Strategi**

### **a. Isu Strategis Peningkatan Kualitas Sumber Daya Manusia**

Strategi ini merupakan solusi atas isu-isu minor yang berkaitan dengan bagaimana meningkatkan kualitas sumber daya manusia dan bagaimana mereduksi kultur negatif organisasi. Penggabungan isu-isu minor diatas didasarkan pada asumsi bahwa satu sama lain mempunyai keterikatan yang cukup tinggi dan untuk efisiensi implementasi strategi sehingga lebih terintegrasi dalam satu tindakan kebijakan.

Strategi yang ditawarkan adalah suatu kebijakan untuk mengurangi kesenjangan antara tugas dan fungsi yang harus dijalankan pegawai dengan kompetensi yang dimiliki saat ini baik dalam tataran operasional maupun manajerial.

Rumusan strategi :

**Meningkatkan kualitas sumber daya manusia Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali melalui upaya pendidikan dan pelatihan secara berkelanjutan dilandasi oleh pelembagaan budaya organisasi dan nilai-nilai kinerja dalam rangka mewujudkan visi/misi organisasi.**

Adapun rencana strategi untuk mengimplementasikan strategi diatas adalah :

1) Kebijakan Peningkatan Kualitas Pendidikan

Merupakan bentuk kebijakan dengan memberikan akses dan dukungan kepada semua pegawai untuk meningkatkan jenjang pendidikannya baik pendidikan formal maupun pendidikan penjenjangan dengan memberikan keutamaan pada pegawai yang menduduki jabatan dan memiliki potensi.

Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam implementasi strategi ini adalah kriteria pendidikan formal yang diambil harus berkaitan dengan mandat organisasi. Sehingga sebelum memutuskan untuk mengirim pegawai untuk mengikuti pendidikan perlu dilakukan *job analysis organization* serta *performance appraisal* sehingga sesuai dengan kebutuhan organisasi. Artinya bahwa strategi yang akan dijalankan pada akhirnya akan berguna bagi organisasi sebagai investasi jangka panjang dan sebagai upaya meningkatkan kapasitas organisasi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali.



Mencermati kondisi internal organisasi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali dengan komposisi pegawai terbesar setingkat SMA (50,6% atau sebanyak 39 orang) belum menamatkan pendidikan S-1 dan sebanyak 16 orang diantaranya menduduki jabatan struktural pada organisasi, maka dalam hal ini harus dipertimbangkan oleh pimpinan dalam pengambilan kebijakan sehingga kesempatan pendidikan diberikan pada orang yang tepat. Jika dalam hal ini biaya pendidikan dibebankan kepada organisasi mengingat tidak semua pegawai dapat menikmati fasilitas organisasi secara finansial.

Disisi lain perlu upaya secara tidak langsung oleh Kepala Dinas dengan senantiasa menumbuhkan motivasi belajar berupa dukungan moral kepada pegawainya untuk melanjutkan pendidikannya dengan biaya pribadi.

Jika ternyata organisasi tidak mampu membiayai kegiatan pendidikan karena keterbatasan anggaran. Dalam hal ini Kepala Dinas dapat melakukan *lobby* secara intensif para pengambil kebijakan di jajaran Pemerintah Kabupaten Boyolali melalui Badan Kepegawaian karena setiap tahunnya dalam APBD tersedia anggaran sektor peningkatan kualitas aparatur.

## 2) Kebijakan Peningkatan Ketrampilan Teknis

Berkaitan tugas dan fungsi Dinas Pendapatan Daerah yang lebih bersifat operasional, maka diperlukan adanya upaya peningkatan ketrampilan teknis dan fungsional tanpa meninggalkan kualitas manajerial. Untuk itu bersama-sama

kasubag kepegawaian DIPENDA dapat direncanakan jenis diklat yang dibutuhkan organisasi dan merekomendasikan kepada bagian pendidikan dan latihan Pemerintah Kabupaten Boyolali, sehingga dapat diprioritaskan penyelenggaraannya pada tahun berikutnya. Beberapa jenis diklat yang dirasakan sangat diperlukan Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali saat ini meliputi diklat manajemen keuangan daerah, pengelolaan keuangan daerah, kajian potensi pajak dan retribusi daerah, analisis data dan lain lain karena saat ini baru 12 orang (15,6%) pegawai yang pernah mengikuti pendidikan teknik fungsional. Upaya meningkatkan skil pegawai dapat juga dilakukan dengan pengiriman pegawai untuk mengikuti workshop/kursus yang banyak ditawarkan oleh lembaga keuangan misalnya Dirjen Pajak maupun perguruan tinggi/lembaga lainnya. Mungkin satu hal lain yang perlu disepakati adalah menjamin adanya konsistensi dari pejabat pemerintah daerah untuk mengutiliez dengan menempatkan mereka pada posisi yang tepat, karena pada banyak kasus justru pegawai tidak bisa berbuat banyak setelah mengenyam pendidikan/pelatihan.

### 3) Kebijakan Re-orientasi Kultur Organisasi

Berkaitan dengan isu minor bagaimana mereduksi kultur negatif organisasi, strategi yang dapat dilakukan adalah dengan melembagakan visi/misi organisasi kepada setiap kesempatan disetiap lini. Dalam hal ini pendekatan psikologis dapat dilakukan untuk mengetahui kendala yang dihadapi masing-masing individu.

Pendekatan ini dapat dilakukan melalui mekanisme pertemuan rutin bulanan, forum urun rembug maupun melalui kegiatan rutin dalam setiap kegiatan apel pagi. Kultur negatif organisasi dapat pula timbul karena kebosanan atau distribusi pekerjaan yang tidak baik untuk itu perlu dibarengi dengan upaya peningkatan manajemen personalia melalui rotasi pegawai dalam rangka penyegaran maupun kebijakan *reward and punishment* dengan pemahaman akan visi/misi organisasi sehingga seluruh pegawai akan merasa menjadi satu tim yang kuat.

**b. Isu Strategis Perbaikan Prosedur Manajemen Pendapatan Perpajakan Dan Retribusi**

Strategi ini adalah tanggapan atas isu-isu minor yaitu bagaimana memperbaiki manajemen pemungutan pajak, bagaimana memperbaiki mekanisme pendataan bagaimana meningkatkan evaluasi kegiatan.

Rumusan strategi :

**Peningkatan kualitas manajemen pengelolaan pajak dan retribusi daerah melalui re-implementasi kebijakan Mapenda dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah**

Beberapa rencana strategi yang dapat dilakukan adalah :

**1) Kebijakan Manajemen Jemput Bola**

Sebagai upaya memperbaiki manajemen pemungutan pajak berkaitan erat dengan kendala geografis dari Kabupaten Boyolali dan dengan adanya sistem *self assesment*, memang menimbulkan tidak efektifnya out put yang dihasilkan , karena

salah satu kelemahan dari sistem ini adalah wajib pajak/retribusi harus lebih aktif setelah mengisi SPTPD atau menerima SKPDKB.

Dengan keterbatasan pendidikan wajib pajak dan adanya rentang geografis, maka dengan hal ini kadang menjadi penyebab enggannya wajib pajak/retribusi menunaikan kewajibannya. Untuk mengatasi persoalan ini strategi yang dapat dilakukan adalah melalui metode "Jemput Bola" dengan mekanisme penetapan SPT dilapangan.

Operasionalisasinya dapat dilakukan dengan membentuk tim teknis lapangan dengan distribusi yang profesional antar wilayah. Untuk jenis pajak tertentu yang masih sulit pemasukannya, seperti pajak pemanfaatan dan pengelolaan bahan galian C, pemungutan pajak dapat dilakukan dengan mendirikan pos-pos terpadu di beberapa titik potensial seperti di Kecamatan Juwangi dan Kecamatan Nogosari. Sementara untuk retribusi pasar maupun terminal yang tersebar di beberapa kecamatan upaya pemungutan dapat dilakukan dengan melakukan kerjasama dengan aparat kecamatan sebagai wajib pajak melalui mekanisme *fee* (insentif). Kegiatan rasanya akan lebih berguna ketimbang tidak adanya pemasukan sama sekali.

## 2) Kebijakan *Net Working System*

Dengan asumsi bahwa kegiatan pendataan merupakan titik *start* dalam mekanisme kebijakan Mapenda dan sesungguhnya disanalah "Core" nya yang akan menentukan berhasil tidaknya peningkatan penerimaan pajak dan retribusi daerah.

Beberapa hal yang harus dibenahi terlebih dahulu adalah re-orientasi paradigma pendataan dari pencapaian target historik kepada potensi riil dengan analisis yang tajam terhadap perubahan lingkungan eksternal yang signifikan terhadap potensi seperti tingkat inflasi, keadaan perekonomian maupun hasil penelitian tentang peta potensi. Dengan membentuk jaringan kerja horizontal - vertikal diharapkan akan menjadi yang terbaik untuk mengatasi mekanisme pendataan yang ditenggarai kendala geografis, kendala sumber daya manusia, maupun kendala rendahnya dukungan sarana dan prasarana yang dihadapi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali saat ini.

Merupakan penjabaran dari konsep strategik diantara kolaborator. Kata kuncinya adalah mengoptimalkan keterlibatan seluruh jenjang organisasi baik secara vertikal mempunyai hubungan hirarkis seperti Pemerintah Kabupaten mempunyai hubungan hirarki kebawah terhadap pemerintah kecamatan/desa/kelurahan guna mendapatkan dukungan finansial, komitmen maupun dukungan teknik operasional maupun akses data.

Sedangkan dimensi horizontal dilakukan dengan merebut peluang kerjasama dengan lembaga /organisasi yang memiliki akses data potensi daerah seperti BAPPEDA, BALITBANG, BPS, KADIN, lembaga penelitian, perguruan tinggi dalam rangka penentuan potensi riil. Secara operasional dapat terus dilakukan dengan kegiatan pendataan langsung ke lapangan, maupun upaya pemutakhiran data secara periodik dan berkesinambungan dengan memanfaatkan jaringan kerja yang telah terbentuk ini.

### 3) Kebijakan Peningkatan Kapasitas Olah Data

Jaringan yang telah terbentuk yang pada akhirnya diharapkan mampu menghasilkan "peta potensi riil" selalu dievaluasi secara periodik harus didukung oleh kemampuan teknis pengelolaan maupun dokumentasi data dari pejabat dan staf yang mengendalikan bagian pendataan dan pendaftaran. Sebagai bagian yang merupakan kunci sukses organisasi, maka harus ada kebijakan untuk menempatkan orang yang tepat dan mampu bekerja keras sehingga unsur spesialisasi harus ditekankan disini.

### 4) Kebijakan Perbaikan Mekanisme Koordinasi dan Evaluasi

Pelaksanaan evaluasi dimaksudkan untuk mengetahui sejauh mana pencapaian hasil dan mengetahui penyimpangan baik dari aspek administrasi maupun aspek finansial. Sementara koordinasi diperlukan untuk meningkatkan integrasi diantara dinas-dinas terkait. Hasil dari evaluasi maupun koordinasi ini akan sangat berguna dan menjadi *feed back* untuk kegiatan berikutnya sehingga kesalahan yang sama tidak terulang. Adapun beberapa strategi operasional yang dapat dilakukan adalah :

#### a) Kebijakan Penilaian Kinerja Tahunan

Melakukan penilaian kinerja organisasi setiap tahun berdasarkan peraturan maupun acuan pencapaian kinerja yang telah ditetapkan berdasarkan LAKIP sebagai bahan evaluasi terhadap pencapaian indikator kinerja organisasi.

#### b) Merubah sistem pelaporan tertulis bulanan/tahunan yang selama ini hanya menyangkut aspek finansial dengan

inventarisasi kendala dan penyebab kegagalan maupun keberhasilan pelaksanaan suatu kegiatan yang menjadi wewenang masing-masing sub dinas di lingkungan internal Dipenda Kabupaten Boyolali maupun diantara dinas - dinas pengumpul.

c) Kebijakan Kontrol Sosial

Dalam rangka meningkatkan responsibilitas dan akuntabilitas organisasi terhadap tanggapan eksternal maupun kontrol sosial masyarakat untuk menilai kinerja organisasi, secara teknis dilakukan kerjasama dengan media massa, LSM LesPAM atau yang menyediakan ruang publik melalui kotak pos maupun kotak saran yang harus ditindaklanjuti.

d) Memanfaatkan hasil evaluasi sebagai bahan pelaporan kepada *key resources controller* atau dalam hal ini Bupati dan DPRD untuk ditindaklanjuti dan menjadi bahan kajian dalam pengambilan kebijakan pada tahun berikutnya.

c. Isu Strategi Optimalisasi Implementasi Perda

Peningkatan penerimaan pajak/retribusi daerah berkaitan erat dengan bagaimana implementasi peraturan daerah itu sendiri.

Rumusan Strategi :

**Mengoptimalkan proses implementasi peraturan perpajakan dan retribusi daerah melalui peran aktif seluruh komponen organisasi dan kerjasama yang intens dengan semua pihak dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerah menuju terwujudnya kemandirian daerah.**

Menyikapi banyaknya peraturan baru tentang pajak dan retribusi yang diberlakukan di Kabupaten Boyolali saat ini, maka strategi yang direkomendasikan adalah :

1) Kebijakan Sosialisasi

Antara lain dengan meningkatkan kinerja seksi penyuluhan untuk dapat berperan aktif dalam kegiatan penyuluhan lapangan untuk dapat meningkatkan *tax education* pada level masyarakat. Hal ini dapat dilakukan karena kegiatan penyuluhan perpajakan biasanya selalu didukung oleh dana rutin operasional tahunan.

Melakukan sosialisasi peraturan daerah tentang pajak maupun retribusi daerah melalui mekanisme formal seperti rapat kerja yang melibatkan pejabat pemegang wilayah seperti camat, kepala dinas maupun pejabat daerah lainnya yang sifatnya lebih hirarkhis maupun organisasi profesi seperti Kadin Daerah.

2) Kebijakan Kolaborasi

Dengan memanfaatkan peluang yang ditawarkan oleh media massa daerah dalam hal ini adalah surat kabar dan kolom penyuluhan hukum atau media elektronika yaitu Radio Republik Indonesia yang memiliki jangkauan siaran yang cukup luas atau melalui pemasangan spanduk/papan himbauan/penyebaran brosur, pamflet di lokasi – lokasi strategis. Hal lain dapat dilakukan dengan memanfaatkan keberadaan tokoh informal, pemuka agama maupun kepala desa maupun kegiatan KKN Mahasiswa dalam rangka sosialisasi peraturan – peraturan daerah yang diberlakukan.



**d. Isu strategis Meningkatkan Dukungan Sarana dan Prasarana**

Seluruh pelaksanaan kegiatan manajemen tidak akan optimal tanpa dukungan sarana maupun prasarana kerja yang setidaknya berbasis teknologi.

Rumusan Strategi :

**Peningkatan kualitas dan kuantitas sarana dan prasarana organisasi guna mendukung pencapaian kinerja organisasi yang makin responsif responsibel dan akuntabel.**

Untuk merekomendasikan beberapa langkah yaitu :

**1) Kebijakan Peningkatan Sarana Tekonologi Informasi**

Meningkatkan kapasitas sarana teknologi informasi dengan mengembangkan sistem komputerisasi yang secara kualitas maupun kuantitas jika saat ini Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali hanya memiliki 2 buah mobil maka untuk menunjang kegiatan minimal harus menambah tiga unit mobil sehingga setiap dua sub dinas memiliki 1 kendaraan operasional. Peningkatan ini juga harus dibarengi dengan peningkatan kapasitas pegawai untuk menggunakan sarana yang ada serta melakukan perawatan secara kontinyu.

**2) Kebijakan Peningkatan Sarana Operasional**

Melalui peningkatan jumlah kendaraan dinas lapangan mengingat cakupan geografis yang sangat luas dan beban kerja yang tinggi

**e. Isu Penegakan Hukum ( *Law Enforcement* )**

Mekanisme penegakan hukum sebenarnya telah diatur dalam Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 sebagai bagian dari ketentuan pidana atas kealpaan yang dilakukan wajib pajak/wajib retribusi daerah atas kewajibannya selanjutnya hal ini juga diatur lebih lanjut dalam Keputusan Bupati tentang pelaksanaan peraturan daerah tentang pajak dan retribusi daerah akan tetapi upaya penegakan sanksi hukum dirasa belum optimal, sementara di pihak lain upaya pelarian kewajiban pajak/retribusi terus berlangsung.

Rumusan Strategi :

**Menegakkan prosedur hukum secara adil dan proporsional berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku kepada setiap upaya pelanggaran kewajiban pajak /retribusi daerah.**

Kebijakan yang dapat diambil dalam hal ini adalah :

**1) Membentuk Tim Penegak Hukum**

Diawali dengan kegiatan inventarisasi wajib pajak maupun wajib retribusi yang memiliki tunggakan atau melalaikan kewajibannya antara lain dengan membentuk tim pro aktif untuk melakukan penagihan di tempat secara periodik dengan mengaktifkan seksi penagihan selanjutnya tim ini dapat berkonsultasi atau berkoordinasi dengan badan pemeriksa daerah dan satuan polisi pamong praja khususnya bidang pengawasan penerimaan pajak dan retribusi daerah.

## 2) Kebijakan Pemberlakuan Sanksi Hukum

Pemberlakuan denda atau sanksi sebagaimana ditetapkan dalam perda kepada wajib pajak/wajib retribusi yang menunggak atau tidak memenuhi kewajibannya dilakukan secara tegas dan proporsional mulai upaya surat peringatan hingga sanksi denda sebagaimana diatur dalam masing-masing perda.

## 3. *Grand Strategy*

*Grand strategy* pada intinya mengintegrasikan seluruh strategi yang telah direkomendasikan untuk mendukung upaya peningkatan penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah di Kabupaten Boyolali. Dari serangkaian strategi mayor diatas dapat dirumuskan *grand strategy* peningkatan penerimaan pajak dan retribusi daerah Kabupaten Boyolali yaitu :

**"Meningkatkan penerimaan pajak dan retribusi daerah Kabupaten Boyolali melalui peningkatan kinerja organisasi, dengan dilandasi oleh pemahaman komprehensif atas visi/misi organisasi, peningkatan kualitas proses manajemen berdasarkan implementasi kebijakan MAPENDA yang didukung oleh peningkatan sumber daya manusia yang berkualitas, teknologi yang andal serta terciptanya suatu jaringan kerja yang kuat menuju kemandirian daerah."**

### a. Hambatan Dalam Melaksanakan Alternatif Strategi

Dalam implementasi strategi yang telah direkomendasikan diatas akan menghadapi hambatan. Adapun bentuk hambatan yang akan muncul antara lain adalah sekitar persoalan sumber daya manusia, proses, struktural serta masalah institusional.

Masalah sumber daya manusia terfokus pada masih rendahnya kualitas aparat Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali yang dibarengi dengan masih adanya praktik-praktek budaya organisasi yang negatif yang nantinya akan turut mempengaruhi upaya implementasi strategi.

Sementara pada level proses adalah bagaimana upaya untuk mempengaruhi pejabat daerah dalam hal ini legislatif maupun eksekutif daerah untuk mengambil kebijakan yang dapat memberikan dampak positif bagi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali, dengan kapasitas legislatif yang relatif masih minim, maka perubahan juga harus menyentuh tetapan konsep sehingga tidak terjadi kesalahan persepsi dalam upaya peningkatan penerimaan pajak maupun retribusi daerah yang dipahami selama ini. Sementara dalam operasionalisasi di lapangan hambatan yang muncul adalah belum terintegrasinya mekanisme koordinasi diantara semua pihak baik secara internal organisasi maupun lingkungan eksternal organisasi.

Hambatan klasik dan sangat besar pengaruhnya adalah minimnya anggaran yang dapat dialokasikan untuk melaksanakan strategi-strategi yang telah direkomendasikan. Hal ini ditengarai oleh orientasi tradisional yang mengedepankan perolehan income dari setiap kegiatan.

Dengan melihat kondisi alternatif kebijakan dan hambatan yang diperkirakan akan muncul, maka tindakan utama yang harus dilakukan adalah mengintegrasikan visi/misi diantara komponen baik legislatif, eksekutif maupun internal organisasi dan diantara dinas-

dinas terkait dalam suatu mekanisme koordinasi yang handal untuk mendapatkan dukungan anggaran maupun mengefisienkan penggunaan anggaran yang telah teralokasi. Beberapa alternatif strategi dapat segera dilakukan diantaranya strategi penciptaan kultur positif organisasi untuk mengeliminir kendala kultur, karena pada prinsipnya tidak memerlukan dukungan finansial, sementara alternatif lainnya dapat dijadikan proposal dalam penyusunan rencana strategi yang akan diusulkan dalam daftar usulan kegiatan (DUK/P) organisasi Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali tahun anggaran selanjutnya. Walaupun telah dilaksanakan maka evaluasi kegiatan harus dilakukan baik *post evaluation* maupun *on process evaluation* atau minimal evaluasi persemester untuk mengkaji ulang pelaksanaan setiap alternatif strategi yang telah direkomendasikan.



## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Dari uraian yang telah dikemukakan di atas dapat diambil suatu kesimpulan sebagai berikut :

1. Perubahan lingkungan eksternal organisasi sebagai dampak atas implementasi Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 atau yang lebih spesifik lagi reformasi perpajakan dan retribusi daerah melalui implementasi Undang-undang nomor 34 Tahun 2000 telah melahirkan tantangan baru bagi Pemerintah Kabupaten Boyolali untuk meningkatkan pendapatan asli daerah, khususnya tantangan bagi Dinas Pendapatan Daerah selaku lembaga teknis yang bertanggung jawab terhadap pendapatan daerah. Walaupun tidak dapat dipungkiri bahwa perubahan lingkungan eksternal tersebut memberikan peluang kepada daerah untuk lebih leluasa dalam menggali segenap potensi sumber penerimaan daerah sesuai dengan kondisi wilayah masing-masing
2. Dengan kondisi keuangan yang kurang menguntungkan dimana komposisi subsidi pusat masih dominan dengan rata-rata sebesar 73,94% dan kontribusi pajak /retribusi daerah yang masih kecil atau rata-rata 8,14% terhadap total penerimaan daerah selama lima tahun terakhir, maka perlu upaya pemecahan yang lebih komprehensif. Melalui perspektif manajemen strategis permasalahan ini dicoba dikaji untuk menemukan akar permasalahan yang sesungguhnya.

3. Dilihat dari kondisi eksternal ada beberapa peluang yang sesungguhnya dapat diraih Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali untuk meningkatkan kontribusi pajak dan retribusi daerah keuangan daerah yaitu adanya reformasi dibidang perundangan pajak dan retribusi daerah yaitu Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 yang disambut baik oleh adanya komitmen yang besar dari eksekutif maupun legislatif daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah, dalam bentuk implementasi beberapa perda baru tentang pajak dan retribusi daerah, terbukanya peluang kerjasama dengan lembaga penelitian dan pengembangan propinsi, perguruan tinggi dan media massa daerah, perkembangan teknologi informasi serta perekonomian masyarakat yang cenderung meningkat setiap tahunnya.
4. Ancaman internal yang harus disikapi adalah pemahaman yang keliru tentang upaya peningkatan pendapatan asli daerah yang pernah berkembang tanpa memperhatikan aspek kelayakan atas pungutan yang dilandasi rendahnya kapasitas DPRD maupun SDM Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali, adanya penolakan wajib pajak serta kondisi geografis yang kurang menguntungkan.
5. Didalam lingkungan internal organisasi sendiri berhasil diidentifikasi setidaknya ada enam kekuatan yang meliputi adanya visi/misi organisasi yang didukung oleh kapasitas personil yang memadai, prosedur kerja yang baku hal ini tercermin dalam struktur organisasi baru yang telah disahkan dengan Peraturan Daerah Nomor 02 tahun 2001 disamping adanya pendelegasian wewenang antara dinas pengelola yang jelas.



6. Dibalik itu masih ditemui adanya kelemahan baik struktural maupun dalam prosedur manajemen yang meliputi terbatasnya kualitas sumber daya manusia, terbatasnya sarana dan prasarana yang berbasis teknologi informasi, belum melembaganya kultur positif organisasi, belum melembaganya penegakan hukum yang diidentifikasi oleh pencapaian performance Dinas Pendapatan Daerah yang belum sesuai dengan harapan.

## B. Saran

Berdasarkan *Direct Approach* melalui penelusuran mandat dan misi organisasi serta analisis SWOT ditemui beberapa adanya sembilan isu strategis yang kemudian dengan melihat adanya saling keterkaitan diidentifikasi ada lima isu strategis mayor sekaligus formulasi strategi yang direkomendasikan sebagai berikut :

1. Isu-isu strategis yang berkaitan dengan peningkatan sumber daya manusia dan isu bagaimana mengeliminir kultur organisasi yang negatif, dengan strategi :
  - a. Kebijakan peningkatan pendidikan
  - b. Kebijakan peningkatan ketrampilan teknis
  - c. Kebijakan re-orientasi kultur organisasi
2. Isu-isu strategis yang berkaitan prosedur manajemen perpajakan dan retribusi yang terdiri dari isu strategis tentang bagaimana memperbaiki prosedur manajemen pemungutan pajak /retribusi daerah, bagaimana memperbaiki mekanisme pendataan, bagaimana meningkatkan evaluasi kegiatan, bagaimana meningkatkan koordinasi antara dinas terkait dengan strategi :

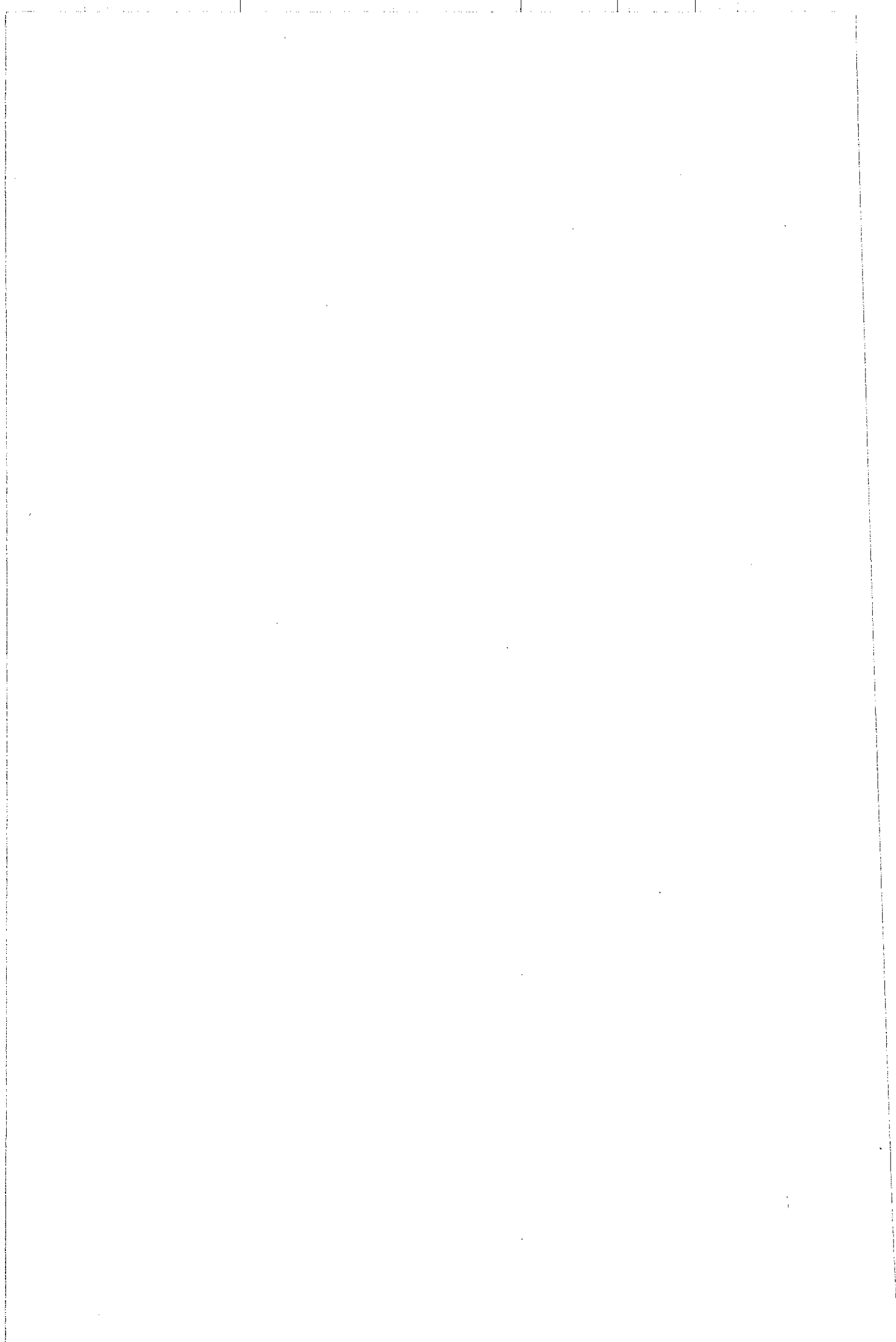
- a. Kebijakan Manajemen "Jemput Bola"
  - b. Kebijakan *Net Working System*
  - c. Kebijakan peningkatan kapasitas olah data
  - d. Kebijakan peningkatan mekanisme koordinasi dan evaluasi.
3. Isu strategis optimalisasi implementasi perda pajak /retribusi dengan strategi :
- a. Kebijakan Sosialisasi
  - b. Kebijakan Kolaborasi disemua lini
4. Isu Strategis peningkatan sarana dan pra sarana, dengan strategi :
- a. Kebijakan peningkatan sarana dan prasarana teknologi informasi
  - b. Kebijakan peningkatan sarana/prasarana operasional
5. Isu strategis penegakan hukum (*Law Enforcement*), dengan strategi :
- a. Kebijakan pembentukan Tim penegakan Hukum
  - b. Kebijakan Kebijakan Pemberlakuan sanksi hukum

Selanjutnya masing-masing strategi diintegrasikan dalam satu *grand strategy* yang komprehensif sebagai berikut :

"Meningkatkan penerimaan pajak dan retribusi daerah Kabupaten Boyolali melalui peningkatan kinerja organisasi, dengan dilandasi oleh pemahaman komprehensif atas visi/misi organisasi, peningkatan kualitas proses manajemen berdasarkan implementasi kebijakan MAPENDA yang didukung oleh peningkatan sumber daya manusia yang berkualitas, teknologi yang handal serta terciptanya suatu jaringan kerja yang kuat menuju kemandirian daerah"

Mengingat tahapan implementasikan merupakan tahapan yang paling sulit dalam proses ini maka diyakini adanya beberapa hambatan sekaligus

tantangan yang tidak baik dari aspek sumber daya manusia, finansial, proses manajerial maupun tanggapan dari pejabat daerah, maka perumusan strategi ini merupakan suatu proposal yang belum tentu menjamin upaya peningkatan penerimaan pajak dan retribusi daerah di Kabupaten Boyolali, karena tingkat keberhasilannya tergantung pada dukungan yang kuat dari semua unsur yang berkompeten didalamnya mengingat perubahan lingkungan eksternal sesungguhnya tidak bisa terelakkan.



## DAFTAR PUSTAKA

- Bryson, John, M, 1995, *Strategic Planning For Public and Nonprofit Organization, A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Jossey-Bass Publisher, San Fransisco
- Budiharjo, M, 1993, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta.
- Dwiyanto, Agus, 1995, *Penilaian Kinerja Organisasi Publik*, Disampaikan Pada Seminar Kinerja Organisasi Publik, Seminar Nasional Persadi, Yogyakarta.
- Halim, Abdul, 2001, *Manajemen Keuangan Daerah*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta.
- Kantor Meneg OTDA ,2000, *Modul Pembekalan Tehnis dan Manajemen Strategis Teknik Penganggaran Keuangan Bagi Anggota DPRD dan Pejabat Pemda* , Jakarta.
- Luthan, Salman , 2001, *Kritik Sosial Pembangunan*, UII Pres Yogyakarta .
- Malarangeng, A, 2001, *Otonomi Daerah : Perspektif Teoritif dan Praktis*, BIGRAF Publishing Yogyakarta.
- Mardiasmo, 1994 ,*Perencanaan Keuangan Publik sebagai Suatu Tuntutan Dalam Pelaksanaan Daerah Yang Bersih dan Berwibawa* , Makalah Seminar IAIKASP
- Mardiasmo, 2000, *Perpajakan*, Andi Press, Yogyakarta
- Miftahuddin, (trans, Bryson JM), 2000, *Perencanaan Strategis Bagi Organisasi Sosial*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Musgrave, R.A dan Musgrave.P.B, 1993 ,*Public Finance In Theory and Practice*, Fifth Edition, Mc Graw – Hill Book Company, USA.
- Nasution, S, 1988, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung.
- Nazir, Mohammad, 1988, *Metode Penelitian*, Ghalia Indoneisa, Jakarta.
- Pearce , Robinson, 1997, *Strategic Management , Formulation , Implementation and Controlling* , Bina Rupa Aksara , Jakarta
- Pratikno, 2001 *Modul Kebijakan dan Manajemen Keuangan Daerah*, MAP UGM, Yogyakarta.
- Prawirosentono, 1999, *Kebijakan Kinerja Karyawan, Kiat Membangun Organisasi Kompetitif Menjelang Perdagangan Bebas Dunia*, BPFE, Yogyakarta

- Rangkuti Fredy, 2000, *Analisis SWOT, Teknik Membeda Kasus Bisnis, Reorientasi Konsep Rencana Strategis Untuk menghadapi Abad 21*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Riwo Kaho, Josef, 1991, *Prospek Otonomi Daerah di Negara RI*, Rajawali Press Jakarta.
- Salusu, J, 2000, *Pengambilan Keputusan Strategik Untuk Organisasi Publik*, PT. Grasindo, Jakarta.
- Siagian Sondang, P, 1997, *Teori Pengembangan Organisasi*, Bumi Aksara, Jakarta .
- Siagian Sondang, P, 2002, *Manajemen Strategi*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Sudharto P.Hadi, 2001, *Modul Mata Kuliah Manajemen Strategis UNDIP*, Semarang.
- Sidik, Machfud, 2001, *Pembangunan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Proses Otonomi Daerah*, Workshop Manajemen Penerimaan Daerah, Yogyakarta.
- Singarimbun Masri dan Effendi Sofyan, 1995, *Metode Penelitian Survey*, LP3ES Jakarta .
- Soerjadi, J.F.X, 1999, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, LAN R-I Jakarta .
- Sugiyono, 2000, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfabeta, Bandung
- Sukanto, Reksadiprodjo, 2000, *Ekonomika Publik*, BPFE, Yogyakarta.
- Susiyati B. Irawan, 1996, *Modul Kebijakan Desentralisasi dalam rangka Peningkatan PAD dan Pelayanan kepada Masyarakat*, Yogyakarta
- Sutarto, 1998, *Dasar-dasar Organisasi*, Gajahmada University Press, Yogyakarta
- Swasta, Dh, 1985, *Azaz-Azas Manajemen Modern*, Liberty, Yogyakarta .
- Wahyudi, Agustinus, 1996, *Manajemen Strategik, Pengantar Proses Berfikir Strategis*, Binarupa Aksara, Jakarta
- Wiratmo, Masykur, 2001, *Manajemen Penggalan Potensi Penerimaan Daerah*, Makalah Seminar STIE Kerjasama Yogyakarta
- Yandianto, 2001, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Penerbit MZS, Bandung

**Dokumen Resmi / Produk Hukum**

APBD Kabupaten Boyolali Tahun Anggaran 1998/1999-2003

Boyolali Dalam Angka Tahun 2001, BPS Kabupaten Boyolali.

PP. 105 Tahun 2000, Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.

PP No. 65 Tahun 2001, Tentang Pajak Daerah.

PP No. 66 Tahun 2001, Tentang Retribusi Daerah.

PP No. 8 Tahun 2003, Tentang Pedoman Organisasi Daerah

Permendagri No. 37 Tahun 1990, Tentang Sistem dan Prosedur Perpajakan, Retribusi Daerah dan Pendapatan Daerah lainnya serta pemungutan PBB.

Permendagri No. 43 Tahun 1999, Tentang Sistem dan Prosedur Perpajakan, Retribusi Daerah dan Pendapatan Daerah lainnya serta pemungutan PBB.

Perda No. 5 Tahun 2002 tentang Rencana Strategis Kabupaten Boyolali 2000-2005.

UU. NO. 22 Tahun 1999, Tentang Pemerintah Daerah

UU. No.25 Tahun 1999, Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah

UU. No.18 Tahun 1997, Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

UU.No. 34 Tahun 2000, Tentang Perubahan Atas UU. No.18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

